



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN Y JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: ST-RAP-32/2021 Y
SUS ACUMULADOS ST-JDC-
284/2021 Y ST-JDC-354/2021

PARTE ACTORA: MORENA,
VICTORINO APODACA GARCÍA Y
ARACELI GARCÍA MURO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIOS: ALFONSO JIMÉNEZ
REYES Y DAVID CETINA MENCHI

Toluca de Lerdo, Estado de México, a siete de mayo de dos mil veintiuno.

Sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resuelve los medios de impugnación indicados al rubro, promovidos por el partido político MORENA y los ciudadanos Victorino Apodaca García y Araceli García Muro, en el sentido de **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave **INE/CG382/2021**, emitido en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada por esta Sala Regional en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

ANTECEDENTES

I. De lo manifestado por los actores en sus demandas, de los documentos que obran en el expediente del recurso de apelación **ST-RAP-32/2021** y sus acumulados **ST-JDC-284/2021** y **ST-JDC-354/2021**, así como de las constancias que integran los medios de impugnación citados al rubro, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral federal. El siete de septiembre de dos mil veinte, dio inicio el proceso electoral para renovar los cargos a las diputaciones federales del Congreso de la Unión.

2. Acuerdo CF/018/2020. El veintiuno de octubre de dos mil veinte, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **CF/018/2020** por medio del cual se instruyó a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de la presentación de los informes de ingresos y gastos de los sujetos obligados durante los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña que aspiren a un cargo de elección popular durante el proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021.

3. Reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización. El veintiocho de octubre siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG518/2020**, mediante el cual estableció las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como apoyo ciudadano y precampaña del proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, así como de los procesos extraordinarios que pudieran derivar de tales procesos.



4. Convocatoria al proceso de selección interna. El veintidós de diciembre de dos mil veinte, se emitió la convocatoria al proceso de selección de candidaturas para las diputaciones al Congreso de la Unión, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

5. Precampañas. De conformidad con el calendario electoral, el periodo de precampañas para las diputaciones federales transcurrió del veintitrés de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno.

6. Informe de precampaña. El veintidós de marzo del año en curso, el representante de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó diecisiete informes de ingresos y gastos de precampaña. Al respecto, el recurrente adujo que dichos informes no se habían presentado ante la autoridad fiscalizadora, porque consideraron que no tenían la obligación, al no haber celebrado precampañas.

7. Resolución INE/CG198/2021. El veinticinco de marzo siguiente, el referido Consejo General aprobó el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y emitió la resolución **INE/CG198/2021** respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña al cargo de diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral federal ordinario 2020-2021, mediante los cuales diversos aspirantes fueron sancionados con la pérdida del derecho a ser registrados o, en su caso, si ya estaban hechos los registros, con la cancelación de los mismos.

8. Primer recurso de apelación y primeros juicios ciudadanos federales. Los días veintinueve y treinta de marzo, así como uno y dos de abril, todos del presente año, el partido político MORENA, así como diversos ciudadanos presentaron su

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

recurso y demandas, respectivamente, a fin de controvertir el dictamen y la resolución referidos en el numeral que antecede.

Los medios de impugnación fueron registrados, ante esta Sala Regional, con las claves de expediente ST-RAP-14/2021, ST-JDC-113/2021, ST-JDC-131/2021 y ST-JDC-134/2021.

9. Sentencia. En sesión pública por videoconferencia iniciada el quince de abril de dos mil veintiuno, y concluida el dieciséis de abril siguiente, el Pleno de esta Sala Regional, por mayoría de votos, determinó revocar las determinaciones impugnadas y ordenó a la responsable que, entre otras cuestiones, calificara nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realizara la individualización correspondiente, a efecto de que determinara cuál era la sanción que resultaba adecuada para inhibir las conductas, en el entendido de que, si lo consideraba, la pérdida o cancelación del registro seguía siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral.

10. Acto impugnado. El diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG382/2021**, mediante el cual ordenó a la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto que hiciera efectiva la sanción impuesta a diversos ciudadanos, entre ellos, al ciudadano Victorino Apodaca García, consistente en la pérdida del derecho de ser registrados, exclusivamente, como candidatos al cargo de diputaciones federales en el marco del proceso electoral federal ordinario 2020-2021.

Asimismo, se le otorgó al partido político MORENA un plazo de cuarenta y ocho horas para la sustitución de las candidaturas referidas.



II. Recurso de apelación ST-RAP-32/2021 y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-284/2021. El veintitrés de abril del año en curso, el partido político MORENA interpuso, ante la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, su recurso de apelación, el cual fue remitido a la Sala Superior de este tribunal electoral federal.

El veintidós de abril del presente año, el ciudadano Victorino Apodaca García promovió, ante la oficialía de partes de esta Sala Regional, su demanda de juicio ciudadano, a fin de impugnar el acuerdo mencionado en el numeral que antecede.

III. Integración del juicio ciudadano ST-JDC-284/2021 y turno a la ponencia. Mediante el acuerdo de veintitrés de abril, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **ST-JDC-284/2021** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Radicación del juicio ciudadano y requerimiento. El veinticinco de abril, la magistrada instructora acordó tener por radicado el expediente en su ponencia.

V. Recepción de constancias del recurso de apelación, integración del expediente y turno a la ponencia. El veintiséis de abril siguiente, se recibieron, en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, las constancias que integran el recurso de apelación, en consecuencia, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente **ST-RAP-32/2021** y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VI. Admisión del juicio ciudadano ST-JDC-284/2021. El veintisiete de abril siguiente, la magistrada instructora acordó admitir la demanda del juicio ciudadano.

VII. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-354/2021. La ciudadana Araceli García Muro presentó, el veintisiete de abril del presente año, ante la oficialía de partes de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Colima, demanda de juicio ciudadano, para controvertir el acuerdo que en el presente asunto se impugna.

VIII. Radicación y admisión del recurso de apelación. El treinta de abril del presente año, el magistrado instructor acordó tener por radicado el expediente y por admitido el recurso.

IX. Recepción de constancias del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-354/2021, integración del expediente y turno a la ponencia. El treinta de abril del presente año, se recibieron, en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, las constancias que integran el juicio ciudadano promovido por Araceli García Muro, en consecuencia, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente **ST-JDC-354/2021** y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



X. Radicación y admisión del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-354/2021. El seis de mayo del presente año, el magistrado instructor acordó tener por radicado el expediente y por admitido el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-354/2021.

XI. Cierres de instrucción. En su oportunidad, al advertir que no existía alguna diligencia pendiente por desahogar, los magistrados instructores declararon cerrada la instrucción de los tres medios de impugnación citados al rubro.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, tiene competencia para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones III, V, VIII y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, incisos a), c) y g); 192, párrafo primero, y 195, párrafo primero, fracciones I, IV y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 1°; 3°, párrafo 1, inciso a), y párrafo 2, incisos a y c); 4°; 6°, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso b), 45; 47; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior, por tratarse de dos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos en contra de una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la cual los accionantes fueron sancionados con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a diputados federales en el actual proceso electoral federal 2021-2021, en los Estados de Hidalgo y Colima; es decir, se trata de un asunto estrechamente vinculado con la supuesta contravención al derecho político-electoral del ciudadano y ciudadana actores de ser votados a los cargos en cuestión, cuyas entidades federativas (Hidalgo y Colima) se ubican dentro de la circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Respecto del recurso de apelación, por tratarse de un medio de impugnación interpuesto por un partido político (MORENA), en contra de un acto del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que sancionó a diversos ciudadanos con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos al cargo de diputados federales correspondientes a entidades federativas que se ubican dentro de la circunscripción en la que esta Sala Regional ejerce jurisdicción, cargos de los cuales se le ordenó realizar la sustitución respectiva.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de las demandas de juicios ciudadanos y del recurso de apelación que dieron origen a los presentes medios de impugnación, se advierte que existe conexidad en la causa, toda vez que, en los tres casos, se impugna el mismo acto de autoridad, esto es, el acuerdo **INE/CG382/2021** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual dio cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Regional en el expediente ST-



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

RAP-14/2021 y sus acumulados, por lo que, lo procedente es acumular los juicios para la protección de los derechos político-electorales ST-JDC-284/2021 y ST-JDC-354/2021, al recurso de apelación ST-RAP-32/2021 por constituir el medio de impugnación principal que, incluso, comprende a los actores de los juicios ciudadanos acumulados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 79 y 80, tercer párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7°, párrafo 1; 8°; 9°, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 42; 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I; 79, párrafo 1, y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se evidencia a continuación.

a) Forma. Los medios de impugnación se presentaron por escrito, en ellos se hace constar el nombre y la firma autógrafa de la parte promovente, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que les causa la resolución controvertida y los preceptos, presuntamente, violados.

b) Oportunidad. Respecto del juicio **ST-JDC-284/2021** se cumple, toda vez que el acuerdo impugnado fue emitido el

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

diecinueve de abril y notificado al actor el veintiuno de abril siguiente, por lo que el plazo transcurrió del veintidós al veinticinco de abril, consecuentemente, si la demanda fue presentada el veintitrés de abril, se estima oportuna.

En cuanto al juicio **ST-JDC-354/2021** se cumple, toda vez que el acuerdo impugnado fue emitido el diecinueve de abril y notificado a la actora el veintitrés de abril siguiente, por lo que el plazo transcurrió del veintitrés al veintisiete de abril, consecuentemente, si la demanda fue presentada el veintisiete de abril, se estima oportuna.

En lo tocante al recurso de apelación se cumple con este requisito, toda vez que la resolución impugnada se emitió el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de cuatro días para presentar algún medio de impugnación transcurrió del veinte al veintitrés de abril.

En ese sentido, si el recurso de apelación fue presentado el veintitrés de abril, es evidente que ello se realizó en tiempo.

c) Legitimación, personalidad y personería. Los requisitos se cumplen, debido a que, en el caso los juicios ciudadanos, fueron promovidos por parte legítima, ya que los accionantes son un ciudadano y una ciudadana que acuden en defensa de su derecho político-electoral que consideran violado.

Lo mismo ocurre con el recurso de apelación, toda vez que fue interpuesto por un partido político y quien suscribe el escrito se encuentra acreditado como representante propietario de MORENA, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

d) Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho toda vez que los actores en los juicios ciudadanos fueron sancionados, por parte del Consejo General del Instituto



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Nacional Electoral, con la pérdida de su derecho a ser registrado como candidatos a una diputación federal.

En relación con el recurso de apelación, el requisito en estudio se cumple, ya que el partido recurrente cuenta con interés jurídico para impugnar el acuerdo emitido por dicho Consejo General, debido a que reclama que la sanción impuesta a diversos ciudadanos como al propio partido apelante deviene ilegal, lo cual considera, es violatorio de sus derechos partidarios.

e) Definitividad y firmeza. En contra del acto reclamado no procede algún otro medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante esta instancia federal, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

CUARTO. Antecedentes del presente juicio. Determinaciones cuestionadas en la cadena impugnativa y sus consideraciones.

a) Primera resolución sancionatoria.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**, derivado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de diputados federales, correspondiente al proceso electoral federal ordinario 2020-2021, mediante los cuales, diversos aspirantes a candidatos a diputados federales fueron sancionados con la pérdida del derecho de ser registrados o, en su caso, si ya están hechos los registros, con la cancelación de los mismos, como candidatos a los cargos de diputaciones federales, correspondientes al proceso electoral federal 2020-2021.

b) Sentencia de esta Sala Regional en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumuladas.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Esas primeras determinaciones (dictamen y acuerdo) fueron impugnadas y, al dictar la sentencia respectiva en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, esta Sala Regional consideró que fue correcta la decisión del Instituto Nacional Electoral de tener por acreditada la infracción. Sobre este aspecto, se desestimaron los argumentos que hicieron valer los actores, en el sentido de que no tuvieron el carácter de precandidatos y que, por ende, no tenían la obligación en materia de fiscalización de presentar informes de gastos.

Aunado a que, se puntualizó, no podían ser considerados como extemporáneos los informes de precampaña **que presentó el partido** ante la autoridad fiscalizadora el veintidós de marzo de este año, ya que el procedimiento de revisión de informes de gastos concluyó prácticamente un mes antes (veintiséis de febrero), por lo que, se afirmó, esa presentación se *tornó inútil y jurídicamente ineficaz para efectos de la revisión de ingresos y gastos de los sujetos obligados*, de ahí que se actualizara la **omisión de rendir el informe** correspondiente.

Respecto a la alegación consistente en que se vulneró la garantía de audiencia en perjuicio de los precandidatos, porque en ningún momento se le requirió la presentación del informe ni se le dio la oportunidad de presentarlo en el Sistema Integral de Fiscalización, esta Sala Regional la desestimó ya que no existió tal vulneración, porque se inició un procedimiento oficioso, específicamente para respetar su derecho de defensa.

Esta Sala Regional declaró fundado el agravio relativo a la ilegalidad de las conclusiones de la publicidad de precampaña, única y exclusivamente por cuanto hace a **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y Victorino Apodaca García**, toda vez que, de la revisión efectuada al Dictamen Consolidado y resolución correspondiente, se advierte que la Unidad Técnica



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

de Fiscalización formuló consideraciones vagas e imprecisas para sustentar por qué estableció que los actos materia de sus requerimientos pueden considerarse como actos de precampaña.

Por otro lado, se declararon parcialmente fundados los argumentos relacionados con la ilegalidad de la sanción que les fue impuesta por la responsable, consistente en declarar la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, con la cancelación del registro, derivada de la aplicación automática de lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo texto se prevé que si un precandidato -o precandidata- incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legal y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato.

Al respecto, esta Sala Regional realizó una interpretación conforme de lo dispuesto en los artículos 229, párrafo 3; 445, y 456, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se concluyó que a pesar de que se actualizó la conducta consistente en la omisión de rendir informes de precampaña, no resultaba procedente que la responsable aplicara de manera automática y exclusiva la sanción de pérdida del derecho de los actores a ser registrados como candidata o candidatos o la cancelación de su registro como tales; sino que la autoridad administrativa federal, a efecto de castigar dicha conducta, debía considerar que la sanción admitía una graduación, dependiendo de las circunstancias objetivas, subjetivas y de la gravedad de la falta, por lo que en plenitud debería determinar la sanción a imponer, de entre las siguientes:

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

- a) Amonestación;
- b) Multa, o
- c) La pérdida del derecho del precandidato o precandidata a ser registrado como candidato o candidata o, si ya está hecho el registro, con su cancelación.

De esta manera, se afirmó que al tenerse en cuenta ese catálogo, ello obligaría al operador jurídico a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en que se cometió la infracción, de forma que, si decidía aplicar la sanción máxima, esa elección debía atender los más altos estándares de justificación y restricción que un derecho humano amerita.

Como consecuencia, se vinculó a la autoridad responsable a que calificara de nueva cuenta la falta cometida por los precandidatos a diputados federales y realizara la individualización correspondiente, a efecto de determinar cuál era la sanción que resultara adecuada, con la precisión de que la pérdida o cancelación del registro seguía siendo una opción disponible para la autoridad administrativa, pero en los términos de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por esta Sala Regional.

Así, de manera general, se estableció que resultaba necesario atender determinados criterios que el Instituto Nacional Electoral debía tomar en cuenta al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, concretamente, determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción contra un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos, en el entendido de que para valorar la gravedad de las irregularidades se debían considerarlos siguientes parámetros:

- 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.

Asimismo, se estableció que para graduar la sanción, se debía valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a las diputaciones federales; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados¹, en la inteligencia de que se destacó que debían tenerse presentes ciertas premisas, como la calidad de precandidato, el despliegue de actos de precampaña y, sobre todo, que no existía presentación extemporánea de informes, sino que eran responsables de no presentarlos.

c) Segunda resolución sancionatoria (acto impugnado).

En cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional en la sentencia del recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió una nueva resolución en la que resolvió lo siguiente:

¹ Rendición de cuentas, transparencia y certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos en el periodo de precampañas.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Respecto a la modificación del dictamen relativo a los supuestos actos de precampaña de los ciudadanos Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y Victorino Apodaca García valoró nuevamente los elementos con los que contaba para la individualización de la sanción, a partir de que tuvo por acreditado la realización de actos de precampaña por parte de los tres ciudadanos antes mencionado.

A partir de dicho análisis, ordenado por esta Sala Regional, arribó a la conclusión de que en los tres casos los testigos analizados constituían actos de precampaña que les imponían a los ciudadanos Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz y Victorino Apodaca García la obligación de rendir el informe de gastos de precampaña respectivo e individualizó, en cada caso la sanción a imponer.

Para sustentar su decisión, el Consejo General del Instituto Nacional en la resolución que hoy se impugna reprodujo la parte de la sentencia pronunciada por esta Sala Regional en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, en la que se destacaron las premisas sobre las que debía resolver, así como los lineamientos que debía tomar en cuenta para la individualización de la sanción.

Afirmó que el pronunciamiento sobre la sanción los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez** atendería, por una parte, a los lineamientos establecidos en la referida sentencia, así como al régimen legal para la graduación de sanciones en materia administrativa electoral, sostenido por la Sala Superior de este tribunal en la sentencia dictada en el



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

expediente SUP-RAP-05/2010, aunado a que con posterioridad valoraría el tipo de gravedad de la infracción, a efecto de establecer si esta fue ordinaria, especial o mayor. Así, en todos los casos de los ciudadanos señalados anteriormente, tomó en cuenta las siguientes cuestiones:

- 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.

Tal y como le fue ordenado por esta Sala Regional en la sentencia del recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados.

Posteriormente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral señaló que, en acatamiento a la sentencia pronunciada por esta Sala Regional en el expediente del recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, procedía individualizar la sanción correspondiente, de acuerdo con los supuestos contenidos en el artículo 456, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con base

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de la sanción.

Al respecto, puntualizó que, del marco legal en materia de fiscalización, y de manera particular con la obligación de presentar los informes de precampaña, se advertía que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia, como lo son la facultad fiscalizadora de la autoridad, para la salvaguarda del interés general de dotar al proceso electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Por ello, razonó que la amonestación pública sería una sanción que no se corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos, pues esta implicaba hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor a efecto de que enmendara su conducta.

A su vez, indicó que la multa, cuyo máximo era hasta de cinco mil días de salario mínimo (actualmente UMAS), no se traducían en una sanción eficaz para alcanzar los fines de las normas que conforman el sistema de fiscalización y, mucho menos, la finalidad perseguida por el legislador, ya que el pago de una cantidad pecuniaria no resarcía la afectación a los valores y principios vulnerados, porque al haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, a pesar de que la autoridad les hizo del conocimiento dicha omisión, impidió que la autoridad fiscalizadora revisara el origen, uso y destino de los recursos empleados en la precampaña y, además, que garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Enseguida, sostuvo que resultaba de mayor interés, en todos los casos, ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual del ciudadano a ser votado, sobre todo, porque en la especie se lesionó uno de



los pilares que rigen la vida democrática del país, pues mientras que el resto de los contendientes de otros institutos políticos, o bien, no realizaron actos de precampaña, o se sometieron al modelo de fiscalización, los infractores se posicionaron frente al electorado, obteniendo con ello una ventaja respecto de los contendientes postulados por un partido político diverso al instituto político incoado, y al mismo tiempo impidió a la autoridad fiscalizadora llevar a cabo una revisión de los recursos empleados en esa etapa, afectando de manera grave la equidad en la contienda electoral.

Por lo anterior, estableció que la sanción que debía imponerse a **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez**, ciudadanos infractores era la prevista en el artículo 229, párrafo tercero y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado exclusivamente como candidatos al cargo de diputaciones federales en el marco del proceso electoral ordinario 2020-2021.

QUINTO. Síntesis de agravios. De la demanda del recurso de apelación y de los juicios ciudadanos, se advierte que los promoventes sostienen, en esencia, que la autoridad responsable incumplió con lo ordenado por esta Sala Regional en la sentencia del recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, por lo que hacen valer los motivos de agravio que se precisan a continuación:

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

A. ST-RAP-32/2021 promovido por MORENA.

La pretensión del partido político actor es que se revoque la determinación impugnada, en la que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sancionó a los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez**, candidata/os a diputados federales, de ese instituto político, con la pérdida de su derecho a ser registrado como tal.

El partido actor sostiene que la autoridad responsable fue omisa en analizar puntualmente las directrices de la sentencia dictada en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados. Al respecto expone los siguientes motivos de inconformidad.

Aduce que el Consejo General responsable omitió analizar que tenía imposibilidad de presentar el informe de gastos, por lo que no debió ser sancionado con la pérdida del registro. Así, precisa que, la resolución no está debidamente fundada y motivada, ya que se omitió considerar que:

- a) El estudio o análisis que realizara al caso concreto debía tener como directriz maximizar el adecuado y eficaz ejercicio del derecho fundamental a ser votado, por lo que la aplicación de la norma y en su caso su interpretación debía favorecer en todo momento este derecho humano;
- b) La finalidad que se perseguía con la posible imposición de la sanción relativa a la cancelación o pérdida del derecho a ser registrados como candidatos (as) de un partido político;
- c) El marco normativo que en este enfoque adquiere, precisamente, el derecho humano al voto; el ejercicio de



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

ponderación de la sanción que debía aplicarse en cada caso concreto;

- d) Mediante un *test* de proporcionalidad, determinar, la idoneidad, necesidad y razonabilidad de la medida restrictiva que se deba aplicar en cada caso concreto, teniendo como premisas fundamentales que debería "preferir una interpretación que otorgue una protección más amplia al derecho humano fundamental al sufragio pasivo frente a las obligaciones derivadas del sistema de fiscalización, así como que la interpretación de la norma que más favorece a los precandidatos 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 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales - se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes", y
- e) Justificar la decisión de escoger una sanción dentro del catálogo legal que permitiera corregir la supuesta infracción normativa, y no sólo realizar una pretendida fundamentación y motivación; es decir, debió analizar y pronunciarse respecto de cada uno de los supuestos de sanción para determinar por qué no eran adecuados o suficientes para reprimir la supuesta conducta infractora.

Asimismo, el apelante considera que la responsable:

- a) No advirtió que los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio**

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez, presentaron, en forma oportuna y de buena fe su informe de precampaña, primero ante el partido político y luego ante el propio Instituto Nacional Electoral, a través del escrito entregado el veintidós de marzo, por conducto del partido; lo que denotó la disponibilidad procesal de los precandidatos a presentarlo;

- b) Debió considerar que la referida disponibilidad se demostró que, a pesar de no tener la calidad de precandidatos, *ad cautelam*, presentaron ante el partido sus informes de gastos de precampaña, y fue este quien los exhibió ante la responsable el veintidós de marzo del presente año;
- c) Resolvió en forma incongruente, ya que en una parte de la resolución sostuvo que el partido político, después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos presentó los informes de los precandidatos, pero en una porción diversa sostuvo que existía falta de voluntad o disponibilidad para rendir los informes;
- d) Actuó ilegalmente al analizar en los apartados relativos a la naturaleza y bienes jurídicos que se pusieron en riesgo o se afectaron, porque indebidamente razonó que no solo existió omisión de presentar los informes de gastos de precampaña, sino que se intentó engañar a la autoridad fiscalizadora, lo que es inexacto porque una omisión no puede implicar un ánimo de engaño, aunado al hecho de que sí daba tiempo ara que la autoridad



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

- fiscalizadora ejerciera las funciones que tiene encomendadas;
- e) Para establecer la sanción, en todos los casos, indebidamente se limitó a señalar la gravedad de la falta, pese a que debía realizar un ejercicio de ponderación que abarcara todos los parámetros; de ahí que al ceñirse a establecer la calificación de la infracción como grave actuó en forma ilegal, porque no existió sustento fáctico que lo demostrara,
 - f) Omitió valorar las circunstancias objetivas y subjetivas que rodearon el caso, en aras de resolver sobre el riesgo o, en su caso, la afectación provocada sobre los principios de rendición de cuentas, transparencia y equidad en la contienda electoral;
 - g) Violó el principio de presunción de inocencia, al razonar que los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez** intentaron engañar a la autoridad fiscalizadora, porque cuando comparecieron al procedimiento sancionador negaron la realización de actos de precampaña y, posteriormente, presentaron un informe en ceros;
 - h) Al analizar el rubro de “circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción”, *se limitó a repetir la consideración relativa a que no medió voluntad por parte del infractor de cumplir la normatividad fiscalizadora*; lo cual, por cierto, es falso, porque los precandidatos sí presentaron su informe de

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

precampaña en forma oportuna ante el partido y, posteriormente, ante el propio Instituto Nacional Electoral;

- i) Incorrectamente consideró que se materializaron los elementos del dolo, porque para que ello aconteciera, el sujeto activo debía saber qué es lo que hacía, conocer los elementos objetivos y normativos del tipo sancionador y, además, querer realizarlos, lo cual no se actualizó en la especie, al no demostrarse la voluntad de los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez**, de incumplir con la normativa electoral, ni aceptar ser sancionado con la pérdida de su registro como candidatos a diputados federales;
- j) Actuó ilegalmente, porque varió la conclusión que sobre la forma de comisión de la falta sostuvo en la resolución primigenia resolución (**INE/CG198/2021**), ya que en ella indicó que había sido de carácter culposo (al partido), y en la resolución aquí impugnada (**INE/CG382/2021**) determinó que se materializó el dolo directo, a partir de considerar que los precandidatos hicieron llegar el veintidós de marzo un informe de precampaña, aunado a que al haber sido requeridos por la autoridad, conocían su obligación de reportar los recursos obtenidos y erogados en la precampaña, por lo que tenía conocimiento de su obligación;



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

- k) Sobre este punto, abunda que tal proceder es contrario a derecho, porque la propia responsable al final de la determinación sostuvo que dejaría intocadas todas las consideraciones que sustentaron la resolución INE/CG198/2021, en donde, insiste, determinó que en el expediente no contaba con elemento probatorio con base en el cual pudiese deducir una intención específica de los sujetos obligados a cometer la falta;
- l) Transgrede los principios de legalidad, certeza y de *non reformatio in peius*, ya que no podía tomar en cuenta aspectos que ya le fueron desfavorables, ni agravar la situación del “condenado”, sobre todo, porque en la primigenia resolución (INE/CG198/2021) determinó que la falta era de naturaleza “grave especial” y que la comisión era culposa, mientras que en la ahora impugnada (INE/CG352/2021) sostuvo que era “grave mayor” y que la infracción se materializó en forma dolosa;
- m) Señala que la autoridad incorrectamente pretendió dejar de atender al monto de los hallazgos detectados durante el procedimiento de fiscalización, mediante el empleo de un argumento falaz, que se centró en que de razonar así se abriría la puerta para que en lo sucesivo los actores políticos apostaran al engaño y la evasión, para así omitir presentar su informe por encontrar más benéfico solo hacerse cargo de una sanción económica;
- n) Al respecto, aduce que la falsedad de dicha postura radica en que no solo debía individualizarse la sanción con base en ese parámetro, aunado a que la verdadera pretensión de la responsable fue dejar de ponderar cuál

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

- fue el monto involucrado, con base en una mera suposición sobre hechos futuros de realización incierta;
- o) Inadvirtió que fue mínimo el impacto de los hallazgos acreditados por la autoridad electoral, por lo que también fue menor el impacto sobre el principio de equidad en la contienda, así como su trascendencia sobre la fiscalización y la rendición de cuentas y
- p) Al individualizar la sanción, no atendió al principio de proporcionalidad de las sanciones.

B. ST-JDC-284/2021 promovido por Victorino Apodaca García

1. Indebido análisis del hallazgo como acto de precampaña

En principio, el actor manifiesta que la responsable realizó un análisis dogmático, limitado e impreciso de los elementos personal, subjetivo y temporal para que pudiese actualizarse el hallazgo como un acto de precampaña.

Por su parte, refiere que la propaganda no hacía alusión al tipo de cargo que supuestamente buscaba la postulación, por tal razón, la autoridad administrativa incorporó aspectos novedosos que no fueron hallazgos en la revisión inicial, esto es, dos publicaciones de *Facebook* que no podían ser consideradas como tal, por lo que, su sola inclusión implicó una ilegalidad grave al transformar un procedimiento de fiscalización en una pesquisa prohibida por la constitución.

En ese sentido, argumenta que el órgano máximo de dirección del Instituto Nacional Electoral se encontraba impedido para incorporar cualquier otro material sobre el cual



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

no hubiese hecho un pronunciamiento previo ni desahogado la garantía de audiencia respectiva. De ahí que su obligación radicaba en determinar si el hallazgo era un acto de precampaña conforme el parámetro de la sentencia, cuestión que no aconteció.

En otro orden de ideas, expone que la responsable motivó indebidamente la resolución dictada en cumplimiento a la ejecutoria, toda vez que el análisis del hallazgo se tuvo que hacer a la luz de los elementos personal, subjetivo y temporal, lo que implicaba en que se verificara si en tal publicación hubo un llamado expreso e inequívoco al voto y que hubiese trascendido a la ciudadanía.

Así, destaca que en ningún momento la responsable emitió un pronunciamiento sobre la forma en que los hallazgos contienen llamados expresos e inequívocos para apoyar a una persona a una candidatura, tampoco el por qué concluye que se hace referencia a un cargo de elección dentro de un proceso determinado, circunstancia que evidencia el incumplimiento y que la resolución adolece de la debida motivación.

De igual forma, sostiene que la autoridad responsable omitió tomar en consideración que el hallazgo fue encontrado en redes sociales, incumpliendo con lo mandado por esta Sala Regional al señalar que se debía hacer un análisis pormenorizado de los hallazgos en redes a la luz de la libertad de expresión.

Finalmente, insiste, que el hallazgo no actualiza el extremo subjetivo para ser considerado como actos de precampaña, ya que no realiza llamamientos expresos e inequívocos al apoyo de una candidatura determinada.

2. Falta de proporcionalidad de la sanción

Al respecto, el promovente manifiesta que la responsable incurrió a su deber de individualizar la sanción, al desatender a los efectos precisados en la sentencia, manifestando lo siguiente:

- a) El análisis fue deficiente porque el INE pasó por alto que la disponibilidad para cumplimentar en forma la obligación era inexistente, dado que el partido fue omiso en darlo de alta dentro del Sistema Nacional de Registro de Candidatos, por lo que no tenía acceso al sistema y, consecuentemente, no contaba con la posibilidad de presentar el informe.
- b) La función fiscalizadora fue desplegada mediante la revisión de las redes sociales.
- c) No existe la afectación aducida, en todo caso, se trató de una puesta en riesgo. El destino ilícito no existió porque no fue postulado para la candidatura.
- d) Contrario a lo que resolvió el INE, MORENA especificó que no habría precampaña y no lo dio de alta en el SNR, por lo que, ante tales circunstancias, lo colocaron en una abierta confusión. En todo caso, fue el partido el responsable, lo cual debió de haberlo considerado la autoridad.
- e) No existe un solo elemento que acredite la intencionalidad respecto de “no hacer”, por lo que, en ningún momento encubrió la supuesta violación, ya que él se limitó a reiterar lo que su partido estableció en la convocatoria.
- f) No existió beneficio económico de su parte, además de que el monto sólo es de \$5,800.00, inferior al 5% del tope del gasto establecido. Destaca que, contrario a lo que determinaron, el monto sí es relevante, tan es así que la



sentencia así lo determinó, y

- g) No existió impacto a la equidad, en atención a que no fue postulado como candidato.**

Aunado a lo anterior, el enjuiciante expone que la responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación, toda vez que pasó por alto que el artículo 229, párrafo tercero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contempla dos hipótesis distintas para los precandidatos y los que no fueron postulados para la candidatura. En ese sentido, el actor refiere que, al no haber sido postulado, es totalmente desproporcionado que se le aplique una sanción igual que aquellos que sí fueron postulados.

De ahí que, al no haberse cumplido a cabalidad los parámetros es desproporcional que se le imponga la sanción más grave, lo cual carece de toda congruencia.

3. Restricción desproporcionada a sus derechos político-electorales

Por último, el actor argumenta que la responsable al imponerle la consecuencia más grave optó por la prevalencia de una norma sancionadora de una obligación instrumental, tendiente a garantizar el principio de rendición de cuentas, lo cual, de manera tajante, le restringe su derecho humano a ser votado; sin embargo, no tomó en cuenta que existen otros mecanismos como los de carácter económico que logran desincentivar la conducta.

En ese sentido, solicitan que se realice un ejercicio de ponderación y maximización del derecho humano a ser votado

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

y evitar la imposición de una sanción que lo nulifica. Además, que el artículo 229, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no alcanza a vencer, en sentido estricto, el test de proporcionalidad.

C. ST-JDC-354/2021 promovido por Araceli García Muro.

Sostiene que el Consejo General al dictar la nueva determinación, al valorar el testigo localizado en los procedimientos de auditoría, no le dio garantía de audiencia, por lo que se violó en su perjuicio el debido proceso legal;

Señala que controvierte la nueva determinación porque de los elementos de prueba que existían no se advierte que contara con la calidad de precandidata, pese a ello el partido presentó, el veintidós de marzo del presente año, su respectivo informe. Aunado a que la responsable nada dijo del escrito por el cual dio contestación a la información que le fue requerida.

Insiste en el hecho de que no tuvo la calidad de precandidata porque no fue formalizada dicha condición porque el partido político MORENA tuvo un comportamiento ambiguo respecto de dichos temas.

Sostiene, en esencia, que la responsable no tomó en cuenta el momento en que presentó el informe, la naturaleza y bienes jurídicos que se ponían en riesgo, las circunstancias particulares objetivas en las que se cometió la infracción, la intencionalidad y medios de ejecución, el monto económico o beneficio involucrado, el impacto o trascendencia en la fiscalización, de ahí que no se graduó la sanción como lo ordenó esta Sala Regional.

Por último, señala que le agravia que la sanción la hayan calificado como grave mayor, por lo que, en su consideración,



debe ajustarse la sanción.

SEXTO. Estudio de fondo. Por una cuestión de método, los motivos de agravio que formulan los enjuiciantes serán analizados de manera conjunta, dado que con todos ellos se pretende evidenciar que la resolución impugnada viola, en perjuicio de los actores, el principio de proporcionalidad en la aplicación de la sanción relativa a restricción del derecho político-electoral a ser votados de la/os ciudadana/os **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez.**

Al respecto, hay que señalar que el orden o la manera en que se realiza el estudio de los agravios no genera perjuicio alguno a los actores, dado que lo trascendente es que se analicen en su totalidad, en términos de lo dispuesto en la **jurisprudencia 4/2020 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**²

Victorino Apodaca García manifiesta que la responsable realizó un análisis dogmático, limitado e impreciso de los elementos personal, subjetivo y temporal para que pudiese actualizarse el hallazgo como un acto de precampaña.

Refiere que la propaganda no hacía alusión al tipo de cargo que supuestamente buscaba la postulación, por tal razón, la autoridad administrativa incorporó aspectos novedosos que no constituyeron hallazgos en la revisión inicial, esto es, dos publicaciones de *Facebook* que no podían ser consideradas como tal.

² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En ese sentido, argumenta que el órgano máximo de dirección del Instituto Nacional Electoral se encontraba impedido para incorporar cualquier otro material sobre el cual no hubiese hecho un pronunciamiento previo ni desahogado la garantía de audiencia respectiva. De ahí que su obligación radicaba en determinar si el hallazgo era un acto de precampaña conforme el parámetro de la sentencia, cuestión que no aconteció.

Así, expone que la responsable motivó indebidamente la resolución dictada en cumplimiento a la ejecutoria, toda vez que el análisis del hallazgo se tuvo que hacer a la luz de los elementos personal, subjetivo y temporal, lo que implicaba en que se verificara si en tal publicación hubo un llamado expreso e inequívoco al voto y que hubiese trascendido a la ciudadanía.

Al respecto, destaca que en ningún momento la responsable emitió un pronunciamiento sobre la forma en que los hallazgos contienen llamados expresos e inequívocos para apoyar a una persona o a una candidatura ni a él, ya que concluye que se hace referencia a un cargo de elección dentro de un proceso determinado, circunstancia que evidencia el incumplimiento y que la resolución adolece de la debida motivación.

De igual forma, sostiene que la autoridad responsable omitió tomar en consideración que el hallazgo fue encontrado en redes sociales, incumpliendo con lo mandado por esta Sala Regional al señalar que se debía hacer un análisis pormenorizado de los hallazgos en redes a la luz de la libertad de expresión.

Finalmente, insiste, que el hallazgo no actualiza el extremo subjetivo para ser considerado como actos de precampaña, ya que no realiza llamamientos expresos e



inequívocos al apoyo de una candidatura determinada.

A juicio de esta Sala Regional Toluca los motivos de disenso resultan **sustancialmente fundados**, toda vez que, del análisis integral y exhaustivo del acuerdo dictado en cumplimiento a la sentencia del recurso de apelación **ST-RAP-14/2021** y acumulados, la responsable **nuevamente** incurrió en una insuficiente motivación al momento de analizar el hallazgo en relación con Victorino Apodaca García.

Consecuentemente, este órgano jurisdiccional estima que le asiste la razón al actor en cuanto a que el estudio del referido hallazgo se tuvo que hacer a la luz de los elementos personal, subjetivo y temporal, lo que implicaba en que **se verificara si en tal publicación hubo un llamado expreso e inequívoco al voto y que hubiese trascendido a la ciudadanía**, cuestión que no aconteció.

En ese sentido, la responsable llevó a cabo una insuficiente justificación para acreditar que efectivamente la publicación en la red social *Facebook* constituía un acto de precampaña.

Al respecto, es importante destacar que en sesión pública por videoconferencia iniciada el quince de abril de dos mil veintiuno y concluida el dieciséis siguiente, esta Sala Regional dictó sentencia en el recurso de apelación **ST-RAP-14/2021** y acumulados, en donde se determinó, en lo que nos interesa, lo siguiente.

- Se apreció la insuficiente motivación de la autoridad en relación con la justificación por la que la consideró que los hallazgos eran propaganda que actualizaba actos de precampaña.
- La responsable debió analizar incluso las expresiones que **de manera inequívoca o razonable** le permitieran

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

evidenciar la pretensión manifiesta del actor para ser postulado como precandidato, de forma tal que pudiera considerarse que implicó un beneficio para su postulación posterior.

- Ello, dado que si bien en el caso de Victorino Apodaca se advertían expresiones como *“si a tu casa llega la encuesta Apodaca es la respuesta”*, **las mismas no fueron analizadas por la responsable** de manera tal que permitieran suponer que estas u otras frases, en el contexto en el que se desarrollaron, corroboran una vinculación razonable entre el sujeto involucrado, el partido y la intención de postularse como precandidato a un cargo en específico, sino que de su valoración individual o conjunta no era posible afirmar que razonablemente existía la intencionalidad de promoverse como un precandidato.
- Para tales efectos, era necesario que de los hallazgos materia de las observaciones se constatará, a partir de los elementos de la jurisprudencia, que se trataba de **expresiones que buscaban el apoyo o rechazo hacia una opción electoral que trascendiera al conocimiento de la comunidad, por lo que no bastaba que se adujera la existencia de un video durante la etapa de precampaña alojado en Facebook**, para que se justificara la conclusión de la autoridad acerca de que se trataba de un acto de esa naturaleza.
- Se estableció que, para la acreditación del elemento subjetivo, la autoridad **debía verificar si la comunicación que se sometía a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llamaba al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicaba**



plataformas electorales, o bien, posicionaba a alguien con el fin de que obtuviera una candidatura.

- Para establecer o no la existencia de este tipo de actos **la responsable se debía apoyar en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, de manera que, el análisis del discurso a partir de elementos explícitos, unívocos e inequívocos, generara conclusiones más objetivas respecto a su intencionalidad y finalidad**, porque el significado de tales elementos puede ser reconocido **objetivamente**, con mayor facilidad, por cualquier persona, permitiendo determinar si se está o no frente a una expresión que abiertamente implicaba un llamado de apoyo o rechazo electoral para los efectos que resultaran aplicables.

Con base en lo anterior, este órgano jurisdiccional estimó que el acto estaba indebidamente motivado, porque no se expusieron las razones por las cuales los hallazgos actualizaban actos de precampaña, por lo que era necesario que se analizara su contenido para establecer si contaban o no con las propiedades y características necesarias para actualizar un acto de precampaña y tomar en cuenta los elementos relativos a las expresiones que los conformaban.

Esto es, analizar el contenido de sus manifestaciones a efecto de que pudiera evaluarse si existía un llamamiento al voto, por ende, se debía verificar si el mensaje denunciado **de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, llamaba al voto en favor o en contra de una persona o partido político, publicaba plataformas electorales, o posicionaba a alguien** y que estas expresiones trascendieran al conocimiento de la ciudadanía, lo cual debía ser analizado en su **contexto**.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

De ahí que la responsable debía emitir un nuevo dictamen tomando en consideración los parámetros antes citados.

Ahora, el diecinueve de abril del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al emitir el acuerdo **INE/CG382/2021**, en cumplimiento a la sentencia ST-RAP-14/2021 y acumulados, determino, en esencia, lo siguiente.

La autoridad fiscalizadora procedió a verificar si en el caso se presentaban, en forma simultánea, los elementos mínimos señalados en la **Tesis LXIII/2015**, de la Sala Superior, consistentes en i) finalidad; ii) temporalidad, y iii) territorialidad, señalando que el análisis de tales elementos se detallaba en el anexo A del dictamen, en específico en las columnas M, N y O, lo cual se inserta a continuación.

Análisis de los Elementos		
Finalidad Que genere un beneficio	Temporalidad Se realice en el periodo de las precampañas	Territorialidad El área geográfica donde se lleve a cabo
Difunde imagen del precandidato, de Morena en video dice: Si a tu casa llega la encuesta Apodaca es la respuesta	Dentro del periodo de precampaña	Si, por que fue difundido a través de redes sociales en la entidad

Derivado de lo anterior, la responsable concluyó que se cumplían con los tres elementos de la tesis precisada. Así, también afirmó que no era omisa en advertir la existencia de un beneficio al ciudadano al acreditarse tales elementos, porque existía una intención de posicionar a la persona en cuestión.

En consecuencia, sostuvo que realizó una nueva valoración respecto al ciudadano Victorino Apodaca García, en acatamiento a la sentencia de Sala Toluca, argumentando que

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

en el anexo A (el cuadro que se insertó con anterioridad), se detallaba que en la propaganda se promovió su imagen y su nombre ante la ciudadanía durante el periodo de precampaña, ya que al exhibirse en redes sociales generó cierto posicionamiento por encima de otros precandidatos.

Aunado a lo anterior, señaló que era un hecho público y notorio que el ciudadano publicó en su perfil personal de Facebook, su intención de participar como aspirante a diputado federal, insertando las frases e imágenes siguientes.

“...Hoy nos registramos en la contienda interna de MORENA para la Diputación Federal...”



“...Si a tu casa llega la encuesta, APODACA ASPIRANTE A LA DIPUTACIÓN FEDERAL DISTRITO V, TULA DE ALLENDE HGO ¡ES LA RESPUESTA! ...”

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS



De lo anterior, expuso que no pasaba desapercibido que tales publicaciones **no formaron parte de los hallazgos observados y sancionados, sino que constituían hallazgos distintos**, que únicamente se citaban con la finalidad de robustecer el hecho de que el ciudadano desplegó una serie de conductas que acreditaban la realización de una precampaña.

De ahí que la conducta desplegada causaba una afectación grave a la rendición de cuentas, por lo que procedió a realizar la determinación del costo de los hallazgos detectados en el anexo 3.5.9.4, del dictamen.

En el caso, esta Sala Regional Toluca estima que la responsable incurrió en una insuficiente motivación al momento de analizar el hallazgo en relación con el ciudadano Victorino Apodaca García, toda vez que fue omisa en estudiar, **en su contexto**, el hallazgo **motivo de la sanción primigenia**.

Lo anterior, dado que incumplió con los parámetros



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

establecidos por este órgano jurisdiccional, en atención a que nuevamente se abstuvo de analizar el contenido del video publicado en la red social *Facebook*, denominado “si a tu casa llega la encuesta”, en la cual se advertía de manera destacada la frase “si a tu casa llega la encuesta Apodaca es la respuesta”, hallazgo que fue materia de impugnación en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados.

Del análisis del acuerdo dictado en cumplimiento y su anexo A, en el cual sostuvo que se detallaban los elementos señalados en la **Tesis LXIII/2015**, se desprende que se limitó a señalar que, la **finalidad** se cumplía porque difundía su imagen en el video que dice “si a tu casa llega la encuesta Apodaca es la respuesta; respecto a la **temporalidad** porque fue dentro del periodo de precampaña y la **territorialidad** en atención a que se difundió en redes sociales, sin exponer mayor argumento al respecto.

En concepto de este órgano jurisdiccional, los argumentos mediante los cuales pretendió acreditar tales elementos resultan vagos genéricos e imprecisos, que en modo alguno constituye **un estudio contextual** de la conducta en cuestión, a la luz de los elementos personal, subjetivo y temporal, lo que implicaba que **se verificara si en tal publicación hubo un llamado expreso e inequívoco al voto y que hubiese trascendido a la ciudadanía.**

Además, como se estableció en la sentencia del supracitado recurso de apelación **ST-RAP-14/2021** y acumulados, la responsable debió verificar si la comunicación que se sometía a su escrutinio, **de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llamaba al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicitaba plataformas electorales; o posicionaba a alguien con el fin de que obtuviera una**

candidatura.

En ese sentido, del estudio del acuerdo controvertido se advierte que en ningún apartado la responsable se pronunció sobre la forma en que el hallazgo materia de la *litis*, contiene un llamado expreso e inequívoco al voto, de apoyo o rechazo electoral que generara una conclusión objetiva de presunción de su intención para postularse a una determinada candidatura.

De este modo, se advierte que la acreditación de los elementos cuestionados se realizó de forma similar que en el dictamen consolidado **INE/CG197/2021** y la resolución **INE/CG198/2021**, actos que fueron revocados por este órgano jurisdiccional el pasado dieciséis de abril pasado.

Además, como lo aduce el enjuiciante la responsable incorporó hallazgos novedosos que no fueron materia del procedimiento de fiscalización, por lo que se encuentra acreditado que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral incumplió con los parámetros establecidos en la sentencia **ST-RAP-14/2021** y acumulados, específicamente sobre el análisis del hallazgo como acto de precampaña.

Al resultar sustancialmente fundados los motivos de inconformidad planteados por el accionante, lo ordinario sería revocar el acuerdo controvertido, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral emitiera una nueva determinación, en el cual estableciera si el hallazgo materia de *litis* constituye o no un acto de precampaña; no obstante, tomando en consideración lo avanzado del proceso electoral federal en curso y atendiendo al principio de justicia pronta y expedita, establecido en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo procedente es que esta Sala Regional, **en plenitud de jurisdicción**, determine lo conducente respecto de la publicación que fue objeto en el



procedimiento de fiscalización.

- **Estudio en plenitud de jurisdicción**

A juicio de esta Sala Regional Toluca, del análisis integral y en su contexto del hallazgo imputado a Victorino Apodaca García, se estima que cumple con los elementos personal, temporal y subjetivo para ser considerado como un acto y gasto de precampaña.

La Sala Superior ha sustentado en la **tesis LXIII/2015** con el rubro y texto, lo siguiente:

GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.-

Del contenido de los artículos 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, y 243, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 76 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial. En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; b) temporalidad, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, c) territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica.

Por cuanto hace a la finalidad de la propaganda, esto es, que genere un beneficio, al difundir el nombre o imagen del precandidato o precandidata, tal elemento parte del supuesto de que la persona beneficiada ostenta tal carácter o en su caso que existen elementos para suponer que de manera razonable existe una pretensión de participar como candidato a algún cargo de elección popular que haga posible y previsible su postulación.

Al respecto, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señala:

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por **propaganda de precampaña** al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña **difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.**

2. Durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.

3. **La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.**

Por su parte, el Reglamento de Fiscalización dispone:

Artículo 193. Concepto de precampaña y tipos de gastos

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y **los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.**

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de**



obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva **difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.**

De la normativa expuesta, se advierte que, en condiciones ordinarias, la propaganda de precampaña es aquella que, durante el periodo de precampaña, difunden los precandidatos debidamente registrados por cada partido, con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular. De ahí que se exija también que en la propaganda de precampaña se señale de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

En este sentido, la propaganda y, por tanto, el beneficio que pueda aportar a una precandidatura parte del supuesto de que exista alguna intencionalidad manifiesta, pretensión y posibilidad de su postulación por un partido. De ahí que resulte razonable que quien se beneficie con algún tipo de propaganda deba informar sobre los gastos respectivos a la autoridad como parte de sus deberes como precandidato o precandidata.

Ahora, dado que la norma prevé situaciones ordinarias, no sería válido excluir o permitir que personas que materialmente ejercen actos de precampaña, con independencia de si han sido registrados formalmente como precandidatas por un partido político y con independencia también de la denominación que el partido político otorgue a cada aspirante o al procedimiento de designación de sus precandidaturas o candidaturas, o bien, se trate de una precandidatura o candidatura única, se beneficien

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

indebidamente de actos de precampaña encubierta o que no tengan el deber de informar sus gastos e ingresos a la autoridad fiscalizadora.

De ahí que cuando se analiza la finalidad o el beneficio que puede aportar una propaganda de precampaña sea válido considerar todas las posibles situaciones en que pueden estar las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a fin de que se garanticen las condiciones de equidad en la contienda y se rindan cuentas de manera transparente y efectiva sobre los ingresos y gastos de precampaña.

No obstante, es preciso que exista algún elemento que permita razonablemente advertir que una persona pretendía ser postulada por un partido, esto es, la intención o posibilidad de que sea postulada para un cargo de elección popular, de manera tal que el electorado o la militancia advierta de manera objetiva o razonable que la persona está buscando un posicionamiento para ese efecto y no otro distinto, cualquiera que este sea.

Por ello, toda vez que el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quienes participan en los procedimientos internos de selección de candidaturas, y son responsables solidarios respecto a las obligaciones en materia de fiscalización de los partidos políticos, es que la exigencia de que exista la posibilidad o pretensión de alcanzar una candidatura resulta necesaria, pues de otra forma, no podría exigirse ese vínculo de solidaridad entre los partidos y quienes ostenten formal o materialmente una precandidatura.

Ahora, los actos de precampaña y campaña, en términos del artículo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son expresiones que bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de las precampañas y campañas, contengan llamados expresos al voto en contra o a



favor de una candidatura o partido, o soliciten cualquier tipo de apoyo para contender.³

Al respecto, para configurar tales supuestos, la Sala Superior ha establecido⁴ que es necesario el cumplimiento de los siguientes elementos:

a) Personal. Se refiere a que los actos o expresiones sean realizados por los, aspirantes, precandidatos, partidos políticos, candidatos, militantes, simpatizantes, o terceros, antes del inicio formal de las campañas.

b) Temporal. Consiste en que dichos actos o expresiones acontezcan antes del inicio formal de las campañas.

c) Subjetivo. Consistente en que dichos actos o expresiones tengan como propósito fundamental mejorar la imagen de los ciudadanos o militantes entre los que se encuentran, reuniones públicas, asambleas y debates; o bien, presentar una plataforma electoral y promover a un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular.

Respecto el elemento subjetivo, la Sala Superior ha construido⁵ una línea jurisprudencial, en la que señala que debe reunir dos características:

a) Que las manifestaciones sean explícitas e inequívocas, es decir, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llamen al voto en favor o en contra de una persona o partido político, publicitar plataformas o posicionar una candidatura, y

b) Que las manifestaciones trasciendan al electorado.

³ Jjurisprudencia 2/2016, de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).**

⁴ SUP-RAP-15/2009 y acumulado, y SUP-RAP-191/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016 y SUP-REP-88/2017.

⁵ El criterio de los elementos expresos y equivalentes funcionales se contiene en la Jurisprudencia 4/2018: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).** Además, el tema de los equivalentes funcionales se ha analizado en sentencias de los SUP-REP-165/2017 y SUP-REP-700/2018.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En el entendido de que, para concluir que una expresión actualiza un supuesto prohibido por la ley, sobre todo bajo una perspectiva preliminar, se debe verificar si la comunicación **de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad: llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.**⁶

Cabe referir que tratándose de promocionales de precampaña la Sala Superior considera que **es lícito que se aluda a temas de interés general que son materia de debate público**, ya que tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.

Esto es, aunque el promocional se dirija a todo público y no sólo a la militancia de su partido, las expresiones podrían contener un mensaje que no implique solicitud de apoyo, y podría constituir un discurso constitucionalmente protegido, al referirse a temas de interés general materia de debate o deliberación pública.

Ahora, con la finalidad de poder analizar en su integralidad el hallazgo, se estima necesario precisar que se trata de un video difundido en la red social *Facebook*, publicado en el perfil “*Víctor Apodaca*”, con una duración de un minuto con ocho segundos.

Imagen	Contenido
	Hola amigos, ¿Cómo están?, buenas tardes, este mensaje va dirigido para militantes y simpatizantes de morena, quiero decirles que esta región es una de

⁶ Ello, en términos de lo considerado en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-194/2017, SUP-JRC-195/2017 Y SUP-JDC-484/2017 ACUMULADOS.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Imagen	Contenido
	<p>las más importantes del Estado y del país, aquí tenemos campo, tenemos industria, tenemos comercio, tenemos grandes hombres y grandes mujeres, sólo nos ha faltado servidores, gente que le aporte, que ame su tierra, que ame su región y que tengan esa gran visión para servirle a su país, para servirle a su patria, a su estado, a las diferentes sectores de la sociedad, el quinto distrito con cabecera federal electoral, abarca los municipios de Huichapa, Nopala, Chapantongo, Tepetitlán, Tula, Tepeji, Atotonilco de Tula, Tlaxcoapan, Atitalaquia y Tezontepec de Aldama, tierra de grandes hombres, tierra de grandes mujeres, que siempre están dispuestos a servirle a su tierra, es por eso que quiero hacerte una invitación y quiero decirte que si en los próximos días a tu casa llega la encuesta, Apodaca es la respuesta.</p> <p>Se visualiza texto “Muchas Gracias”</p>

De lo antes expuesto, se desprende de manera destacada lo siguiente:

- Del lado inferior izquierdo se advierte el logo del partido político MORENA.
- De la parte superior derecha, se identifica el nombre del

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

ciudadano, Victorino Apodaca.

- Que el mensaje iba dirigido a militantes y simpatizantes de MORENA.
- Hace mención que la región es una de las más importantes del Estado; sin embargo, les ha faltado servidores que tengan una gran visión para servirle al país, al Estado, a los diferentes sectores sociales.
- Hace alusión al quinto distrito electoral federal, que comprende los municipios de Huichapa, Nopala, Chapantongo, Tepetitlán, Tula, Tepeji, Atotonilco de Tula, Tlaxcoapan, Atitalaquia y Tezontepec de Aldama, tierra de grandes hombres y mujeres que siempre están dispuestos a servirle a su tierra.
- Concluye, señalando que hace la invitación para que, si en los próximos días a tu casa llega la encuesta, Apodaca es la respuesta.

Una vez expuesto el contexto de la publicación aludida, se procede a analizar los elementos personal, temporal y subjetivo.

a) Personal. Se cumple, toda vez que la publicación contenía expresiones realizadas por Victorino Apodaca García, aspirante a candidato a la diputación federal por el principio de mayoría relativa, por el distrito electoral V, con cabecera en Tula de Allende, Hidalgo.

Lo anterior, se corrobora con el escrito de contestación al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/9981/2021, en atención a que él mismo se ostentó con esa calidad. Además, en ningún momento niega la autoría del video.

b) Temporal. Se cumple, ya que el referido material fue publicado y difundido en la red social *Facebook* a partir del veintiuno de enero del año en curso, esto es, durante el periodo que comprendió la precampaña, dado que la citada etapa



culminó el treinta y uno de enero pasado.

c) Subjetivo. Se cumple, en virtud de que en el video motivo del hallazgo se desprende que el actor hizo, de manera expresa, una invitación dirigida a los militantes y simpatizantes de MORENA, en específico a los integrantes del distrito electoral federal V, con cabecera en Tula de Allende Hidalgo, en el cual se advierte la frase “*si a tu casa llega la encuesta, Apodaca es la respuesta*”, circunstancia que muestran de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad que se efectúan llamados al voto.

En el contexto apuntado, se estima que, contrariamente a lo que sostiene el actor, el presente hallazgo sí constituyó un acto de precampaña y, por ende, un gasto que tuvo que haber sido reportado ante la autoridad fiscalizadora.

Por otro lado, esta Sala Regional considera que lo alegado por los actores deviene **infundado**,⁷ debido a que parten de una premisa inexacta, consistente en que no se puede aplicar la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro, sin que se afecte su derecho humano a ser votado, siendo que, a fin de garantizarle tal derecho subjetivo, debió optar la responsable por una sanción menos gravosa y que cumpla los parámetros de ser inhibitoria de conductas similares.

Lo infundado de lo alegado por los actores radica en que esta Sala Regional al resolver el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, no determinó que no se podría aplicar la sanción consistente en la cancelación o pérdida del derecho a ser registrado como candidatos a fin de dotar de eficacia y vigencia al derecho a ser votado, sino que concluyó que no se debía realizar una interpretación literal de lo previsto

⁷ Para la resolución del presente asunto, esta Sala Regional sigue los criterios sustentados por la Sala Superior de este tribunal al resolver los juicios identificados con las claves SUP-RAP-108/2021 y sus acumulados y SUP-JDC-623/2021 y sus acumulados.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En un primer momento, esta Sala Regional consideró que la sanción consistente en la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato, resulta apegada al orden constitucional mexicano, ya que es acorde a las finalidades de la fiscalización.

Sin embargo, se concluyó que de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 229 y 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se debía considerar que no se podía aplicar en “automático” la sanción consistente en la cancelación o pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

Así, en cada caso, se debían analizar las condiciones de ejecución, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la intencionalidad, es decir, la autoridad sancionadora está obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada precandidato cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional a cada uno de los infractores.

En este orden de ideas, no les asiste razón a los actores en cuanto a que, a fin de preservar su derecho a ser votado, no se debió aplicar la sanción consistente en la cancelación o pérdida del derecho a ser registrados como candidatos, ya que, como se razonó por parte de esta Sala Regional, sí es dable aplicar esa sanción, siempre que resulte acorde a las condiciones particulares, objetivas y subjetivas, del infractor y de la comisión de la infracción. Por tanto, ante la posibilidad de que se pueda aplicar esa sanción, dependiendo del caso concreto, deviene **infundado** lo alegado.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Ahora, se advierte que alegan que, en el caso se debió realizar un test de proporcionalidad a fin de verificar si fue adecuada o no la imposición de la sanción. Al respecto, este órgano colegiado considera que este alegato, debe ser atendido de forma posterior, ya que el mismo depende de lo resuelto por la responsable en diversas consideraciones, especialmente en los apartados:

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

Destacando que, en agravios subsecuentes, el accionante controvierte lo determinado por la responsable en esos apartados, por lo que resulta necesario, en principio verificar la legalidad de lo expuesto por el Consejo General, para posteriormente, verificar la proporcionalidad de la sanción.

- **Individualización de la sanción**

Respecto a los apartados: “i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral” y “ii. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora”, dados los argumentos planteados, mismos que guardan una íntima relación, se analizarán de forma conjunta.

En relación con el elemento consistente en **la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado para presentar el informe dentro del plazo legal**, los recurrentes manifiestan sustancialmente que:

- Es falsa la aseveración de falta de voluntad, ya que sí se presentó el informe el nueve de enero ante el partido político y después el mismo partido lo presentó ante la autoridad electoral el veintidós de marzo, días antes de que se discutiera la resolución en el Consejo General.
- El Consejo debió haber devuelto a la Unidad Técnica de Fiscalización el informe para que realizara mayores diligencias para esclarecer los hechos.
- Por lo tanto, debió analizar si la voluntad de cumplir con la presentación del informe fue efectiva.

Por su parte, en cuanto al elemento de individualización consistente en **el momento en que fue presentado el informe** exponen que:

- La autoridad electoral incurre en una contradicción, con el apartado anterior ya que en aquel señala que no presentó el informe y en este apartado que lo hizo hasta el veintidós de marzo.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

- La autoridad pone en duda la veracidad de la presentación del informe ante el partido, sin embargo, lo hace sobre la base de afirmaciones genéricas.
- Lo anterior pone en evidencia que la autoridad electoral no pretendió dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional en el sentido de antes de imponer la sanción máxima debía explorar otras alternativas (sanciones) que no limitaran de manera absoluta el derecho de ser votado, y conciliaran los principios de la labor fiscalizadora.

Tales argumentos resultan ineficaces, ya que no son aptos y suficientes para combatir las conclusiones de la autoridad responsable. Esto es así, ya que se pretende reabrir el proceso de análisis jurídico sobre cuestiones que ya quedaron resueltas en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados, como son las relativas a la eficacia jurídica de la presentación de los informes.

Asimismo, resulta ineficaz el agravio que sostiene la ciudadana Araceli García Muro en el sentido de que se violó su garantía de audiencia.

La temáticas planteadas por los actores ya fueron materia de estudio en el recurso apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, en donde esta Sala Regional claramente señaló que los informes debían tenerse por no presentados, esto es, ni siquiera se admitió la posibilidad de que pudiera tener el carácter de extemporáneo ya que se tomó en cuenta que, a la fecha en que se presentaron los informes, la autoridad electoral ya no estaba en posibilidad material de analizarlo y que no existió violación a la garantía de audiencia.

Por lo que hace a la afirmación de que la autoridad electoral debió valorar la viabilidad de imponer otra sanción que no restringiera, de manera absoluta, el derecho al sufragio y

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

conciliara la función fiscalizadora y los bienes jurídicos protegidos; es decir, que la autoridad responsable debió realizar un *test* de proporcionalidad, ésta, como se dijo, será analizada una vez que se estudien los conceptos de agravio relativos a los apartados específicos que la responsable tuvo como insumos para decretar la calificación de la gravedad de la infracción, así como para su correspondiente individualización.

Así, debe tomarse en cuenta que en la ejecutoria objeto de cumplimiento por la autoridad responsable se razonó que una de las circunstancias a considerar para la individualización de la sanción comprendía el principio o la voluntad de cumplir por parte de los candidatos obligados por la normativa de fiscalización, dentro del plazo establecido en la normativa electoral, o bien, el que en su caso conceda el Instituto Nacional Electoral.⁸

Por otro lado, esta Sala Regional también le ordenó a la autoridad responsable que individualizara nuevamente la sanción impuesta a los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez**, a fin de que considerara las circunstancias objetivas y subjetivas en las que, en cada caso, se cometió la infracción, entre ellas, la posible intencionalidad y los medios de ejecución de la conducta, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación.

Por tanto, esta Sala Regional advierte que tal como sostuvo la autoridad responsable, dentro de las circunstancias subjetivas debía ser considerada la actitud procesal que los ciudadanos mostraron durante los respectivos procedimientos

⁸ Véase, sentencia dictada en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

administrativos sancionadores y valorar las oportunidades que tuvieron para que, en respuesta a distintos requerimientos como son el emplazamiento, los alegatos o cualquier otro requerimiento de información, presentaran el informe omitido.

En ese contexto, fue correcto que la autoridad administrativa analizara el caudal probatorio para identificar si en las respuestas de los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez** a diversos requerimientos de la autoridad éstos realizaron manifestaciones sobre el posible cumplimiento de su obligación o realizaron actos tendentes a su cumplimiento.

La autoridad responsable al valorar dichas respuestas evidenció que los ciudadanos **Araceli García Muro, Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz, Carlos Antonio Martínez Zurita Trejo, Victorino Apodaca García, Humberto Soberano Ramírez, María Magdalena Ruperto Nájera, Rosa Evelia Villaruel Figueroa, Missael Guerrero Martínez y Guillermo Vergara Martínez**, en el marco de la sustanciación de los procedimientos, contaron con distintas oportunidades de transparentar su situación en relación con sus ingresos y gastos de precampaña y se limitaron a negar los hechos sin presentar información alguna sobre la presentación del informe al partido político ni aprovechar la ocasión para presentarlo.

En consecuencia, esta Sala Regional advierte que fue correcto que la autoridad responsable valorara la disposición procesal de los ciudadanos sancionados durante la tramitación de los procedimientos administrativos, pues así se ordenó en la ejecutoria, no obstante, la parte recurrente omitió cuestionar

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

frontalmente las consideraciones de la autoridad responsable que le llevaron a sostener la ausencia de disposición procesal o de algún principio en el cumplimiento de la obligación en la presentación del informe de ingresos y egresos.

Respecto de los apartados “iii. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan”, “iv. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción” y “v. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación”, lo alegado guarda estrecha relación, por lo que será analizado de forma conjunta.

El partido actor aduce que, en cuanto a **la naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan**, la responsable se limitó a concluir que la conducta desplegada por los ciudadanos lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña, pues no sólo no lo presentaron, sino que inclusive se intentó engañar a la autoridad fiscalizadora.

Al respecto, manifiesta que la autoridad no tomó en consideración que sí presentó el respectivo informe ante la propia autoridad antes que emitiera su resolución (veintidós de marzo), por lo que pudo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, solicitar la continuación de las investigaciones y, en su caso, valorar y constar lo aseverado en dichos informes, y no como sucedió, proceder a emitir una resolución ante una falta que en todo caso puede estimarse de forma.

Por otra parte, expone que los argumentos son completamente vagos y genéricos, pues en modo alguno se analiza o explica cuáles son las consideraciones en las que se basa la responsable para arribar a una afirmación tan temeraria



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

en el sentido de que los ciudadanos sancionados pretendieron "engañar" a la instancia fiscalizadora.

Señala que nunca, en todos los procesos de revisión a los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos que ha realizado la Unidad Técnica de Fiscalización, se ha dicho que la falta consistente en la omisión de reportar un gasto implica un "ánimo de engañar a la autoridad electoral" como aduce la responsable. Es más, ni siquiera en aquellos casos en los que la responsable ha sancionado a los sujetos obligados por la conducta denominada "reporte con falta de veracidad", se ha expuesto en el apartado de la individualización de la sanción que dicha conducta está precedida de "un ánimo evidente de querer engañar a la autoridad electoral", mucho menos se ha considerado esta situación como agravante para la imposición de sanciones.

Además, que este órgano judicial podrá advertir que la responsable no cumplió con lo mandado en la sentencia del recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, pues era en este apartado donde debía haber realizado el test de ponderación, entendiendo por éste el ejercicio que analiza los conflictos existentes en un caso específico entre dos o más derechos o valores jurídicamente tutelables, a fin de establecer adecuadamente una relación de precedencia condicionada.

En lo tocante a **las circunstancias particulares objetivas y subjetivas** en las que, en todo caso, se cometió la infracción, se expone que la responsable simple y sencillamente vuelve a ser repetitiva e insistente en afirmar que, en el caso concreto, no medió voluntad por parte de los sujetos infractores de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, lo que es completamente falso e incorrecto.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Argumenta lo anterior, porque aduce que sí presentaron los informes ante el Instituto Nacional Electoral, a través del escrito que presentó MORENA el veintidós de marzo del año curso, días antes de que siquiera se discutiera en la Comisión de Fiscalización el proyecto de resolución, lo que acredita que sí hubo voluntad de cumplir en la rendición de los informes.

Respecto al apartado relativo a si **hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación**, se señala que, la responsable afirma que de las constancias que obran en el expediente, se advierte que los ciudadanos sancionado sí conocían el resultado de su actuar, por lo que indebidamente concluye que supuestamente se cumplen con los elementos constitutivos del dolo directo.

Expone que la responsable hace un viraje completo sobre el criterio de culpabilidad que había sostenido originalmente en la resolución INE/CG198/2021 y, por si fuera poco, jamás explica ni detalla a plenitud los motivos por los que decidió cambiar la calificación de la conducta de culposa a dolosa, máxime que ya había determinado que la calificación de la falta consistente en la omisión de presentar informes de precampaña constituía una conducta culposa, al no contar dentro del expediente con elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica de cometer dicha falta y, con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades de ella derivadas.

En principio se debe mencionar que los agravios son **infundados** pues la autoridad justificó la intencionalidad en la comisión de la conducta apoyándose en criterios jurisprudenciales aplicables.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

La autoridad responsable valoró las constancias del expediente y concluyó que se cumplían con los requisitos que acreditan los elementos constitutivos del **dolo directo**, conforme con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubro DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS⁹, y DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL.¹⁰

Para ello, la autoridad manifestó que se acreditaron los elementos respectivos. El elemento **cognitivo** porque los ciudadanos sancionados conocían previamente las disposiciones legales electorales, por tanto, de la obligación y su sanción, y el elemento **volitivo** porque omitieron presentar los informes de precampaña y fueron omisos en exhibir en el momento procesal oportuno la documentación para acreditar que lo entregaron al órgano interno de MORENA.

En ese sentido, la autoridad responsable acreditó el dolo mediante la prueba circunstancial, en la que consideró:

- La presentación de documentación con información ineficaz;
- La intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrieron, porque los ciudadanos sancionados insistieron en que no eran precandidatos, que no habían realizado actos de precampaña y que no tenían la obligación de informar nada. En ese sentido, ni el partido político ni los precandidatos hicieron valer el supuesto excluyente de responsabilidad sobre la presentación del informe por el precandidato al partido político.

⁹ Registro digital: 175605, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Penal, Tesis: 1a. CVI/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo: Aislada

¹⁰ 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.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En consecuencia, la autoridad administrativa apuntó que es incuestionable que los ciudadanos desplegaron 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 presentaron, supuestamente, un informe en ceros con lo que quisieron aparentar una situación que no es real.

Al respecto, tal como refiere la autoridad responsable, la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **puede válidamente acreditarse el dolo directo mediante la prueba circunstancial** al ser un elemento que atañe a la psique del individuo.¹¹

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia ha destacado que la autoridad jurisdiccional al valorar la intencionalidad del sujeto **goza de libertad para emplear todos los medios de investigación no reprobados en la Ley** a fin de demostrar los elementos del delito, entre los que se encuentra el dolo, por lo que puede apreciar en conciencia el valor de los indicios siempre que se apoye en razonamientos lógicos.

Por otra parte, resulta **infundado** lo alegado en el sentido de que la calificación de las conductas de los ciudadanos sancionados como dolosa no está debidamente motivada, ya que no está corroborada mediante un nexo causal y demostrativo de la intención, sino que parte de meras inferencias.

Para evidenciar tal aserto, es importante señalar que respecto de los rubros relativos a la “intencionalidad de la conducta y medios de ejecución”, y a la “comisión intencional” de la misma, la responsable estableció que se materializó, en cada caso, el dolo directo, porque los infractores, al manifestar su interés en participar como precandidatos a un cargo de elección popular,

¹¹ Op. Cit. Tesis: 1a. CVII/2005.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

adquirieron obligaciones y, por ende, conocieron las mismas, aunado a que a pesar de que les fue requerido durante el procedimiento sancionador, continuaron con la omisión de presentar los informes, por lo que deliberadamente decidieron no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en sus precampañas.

Al respecto, se precisa que, como afirma la parte actora, tratándose de la intencionalidad de la conducta, el operador jurídico, con base en las constancias que integren el sumario, debe examinar cuáles son los elementos que revelan la intención del infractor en llevar a cabo una acción o en incurrir deliberadamente en una omisión.

Es decir, al individualizar la sanción en materia electoral, no es dable simplemente considerar, desde el punto de vista formal, si una infracción es de acción o de omisión, ni ceñirse a las características del infractor, pues no se trata de atender acríticamente la clasificación genérica de aquella o la personalidad del sujeto, sino que deben ponderarse datos objetivos que revelen cuál fue la conducta de la persona y todas las circunstancias concurrentes que incidan objetiva y efectivamente para formar la convicción de que, al actuar de alguna manera u omitir una acción, el infractor concibió y quiso el resultado de su conducta, pues solo de esa manera es factible aumentar o disminuir el grado de reproche.

Así, se debe precisar que el dolo, como un elemento de la conducta infractora, se inscribe en la intencionalidad, la cual puede ser definida como un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En este sentido, se debe tener presente que, la Sala Superior de este tribunal sostuvo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-125/2008, que cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por "dolo", todas coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley, es decir, es la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad sancionadora.

En esa misma resolución, se estableció que para considerar que un sujeto obligado en materia de fiscalización actúa con dolo, se debe acreditar que intencionalmente no reportó sus operaciones u ocultó información a fin de no incurrir en responsabilidad al momento de llevarse a cabo la revisión del informe, o que ello lo hubiera realizado con el ánimo de obstaculizar la función fiscalizadora de la autoridad.

Por ende, si para la configuración del dolo se debe entender la intención de aparentar una cosa que no es real, con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumple con las obligaciones de ley tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral, entonces son esos actos (mediante los cuales se trata de engañar) los que de estar probados permiten afirmar que se procedió con dolo.

Además, la Sala Superior de este tribunal al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-231/2009, sostuvo que el dolo debe estar acreditado ya sea con elementos de prueba suficientes o por conducto de indicios que concatenados con otros medios de convicción se pueda determinar su existencia.

No se debe perder de vista, que sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis con rubro DOLO



DIRECTO. SUS ELEMENTOS, señaló que el dolo directo se compone de dos elementos: **i)** el intelectual o cognoscitivo y **ii)** el volitivo. El primero parte de que el conocimiento es el presupuesto de la voluntad, toda vez que no puede quererse lo que no se conoce, por lo que para establecer que el sujeto activo quería o aceptaba la realización de un hecho previsto como delito, es necesaria la constancia de la existencia de un conocimiento previo; esto es, el sujeto activo debe saber qué es lo que hace y conocer los elementos que caracterizan su acción como típica, de manera que ese conocimiento gira en torno a los elementos objetivos y normativos del tipo, no así respecto de los subjetivos. Por otro lado, el elemento volitivo supone que la existencia del dolo requiere no sólo el conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo, sino también querer realizarlos. Así pues, se integran en el dolo directo el conocimiento de la situación y la voluntad de realizarla.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la tesis de rubro: DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL, donde se establece que el dolo no sólo puede ser comprobado con la prueba confesional, sino que la prueba indiciaria permite que a través de hechos conocidos que no constituyen acciones violatorias de la norma, se pueda llegar a la acreditación del dolo, concatenando hechos y utilizando los principios de la lógica y las máximas de la experiencia.

De lo anterior se puede advertir que los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales en materia penal, así como los establecidos por la doctrina para definir el dolo, a la luz de la tesis de la Sala Superior con rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

DERECHO PENAL, le son aplicables *mutatis mutandi*, al derecho administrativo sancionador.

Conforme a lo expuesto, esta Sala Regional considera que no asiste razón a MORENA, por lo que la determinación impugnada se ajusta a derecho, que en el presente caso sí existió una conducta dolosa por parte de ciudadanos sancionados.

En primer lugar, se debe precisar que se cumple con el elemento intelectual o cognitivo, como precisó la responsable, toda vez que se parte del hecho cierto de que los ciudadanos sancionados conocían, previamente, las disposiciones legales y reglamentarias en materia de fiscalización de los gastos de precampaña; es decir, conocían los supuestos, términos y condiciones a los que debían sujetar su conducta, en consecuencia, tenían conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que la omisión de reportar gastos conllevaría la aplicación de una sanción.

Así, en la resolución ahora impugnada, la responsable advirtió que “se advierte que los ciudadanos sancionados sí conocían el resultado de su actuar, pues inclusive el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, por conducto del partido Morena, hicieron llegar a esta autoridad electoral un informe de precampaña.

Aunado a lo anterior, resulta evidente que, conforme con lo expuesto y razonado por la responsable, los ciudadanos tenían conocimiento de que los precandidatos tienen el deber de presentar un informe de precampaña, ya que, durante la sustanciación de los procedimientos, adujeron que no tenían el deber de presentar sus informes al no tener la calidad de precandidatos, argumento que refuerza que tenían conocimiento



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

pleno de la normativa aplicable en materia de fiscalización de precampañas y las consecuencias ante su incumplimiento.

En ese sentido y acreditado el elemento cognitivo, se debe verificar si se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado, su vez, el dolo directo, mismo que en el particular sí se acredita, ya que al conocer previamente la obligación que tenían de presentar el informe de gastos de precampaña fue hasta el veintidós de marzo de dos mil veintiuno que presentaron dichos informes, por lo que se acredita sin lugar a duda el elemento volitivo.

Al respecto, se debe precisar que los precandidatos y precandidatas sancionados, tenía pleno conocimiento de que gozaba de tal calidad —precandidatos—, situación que además, ya quedó definida, en definitiva por este órgano jurisdiccional en la sentencia del recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados.

Por tanto, si los ciudadanos sancionados, teniendo la calidad de precandidatos, omitieron presentar los informes de precampaña, situación que también ya quedó juzgada en definitiva, y conocían del alcance de la norma, en el sentido del deber de los precandidatos de registrar sus ingresos y egresos en su contabilidad, pero omitieron realizar ello, aunado a que tuvieron una conducta procesal que evidencia su voluntad de ocultamiento, ya que al comparecer al procedimiento sancionador en materia de fiscalización se limitaron ante la autoridad responsable a manifestar que no tenían el deber de presentar el informe al no ser precandidatos y que no habían realizado actos de precampaña, a juicio de esta Sala, de los elementos descritos queda acreditada, ya que existen pruebas suficientes, la existencia del dolo directo.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Así, conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de la experiencia, no resulta dable considerar que la omisión de presentar el informe de ingresos y egresos de precampaña por parte los ciudadanos sancionados en el acto impugnado, sea debido a un error del partido político de no entregar el informe a la autoridad fiscalizadora, ya que nunca manifestó tal circunstancia ante la autoridad, aunque tuvo la oportunidad procedimental de hacerlo.

De esta forma, la conducta asumida por los ciudadanos sancionados no solo fue dolosa, en cuanto a la omisión de entregar el informe correspondiente, sino que, como precisó la responsable en el acto impugnado, existió un ánimo de ocultamiento.

En ese sentido, es evidente que los ciudadanos sancionados no solo se condujeron con dolo, sino que pretendieron ocultar, tanto al partido político como a la autoridad fiscalizadora esos eventos o actos de precampaña, para que no se acreditara la infracción, tanto a la normativa intrapartidista como a la normativa en materia de fiscalización.

Conforme a lo anterior, para esta Sala Regional, resulta inconcuso que los ciudadanos sancionados desplegaron una conducta dolosa al aducir que no tuvieron la calidad de precandidatos al no existir posibilidad de llevar a cabo actos de esa etapa, al interior del proceso de selección interno.

Además, al negar su deber de rendir informes y presentar por conducto del partido político, a tres días de que se dictara la resolución sancionadora, un informe de gastos de precampaña, el cual no contiene algún dato certero de que haya sido presentado ante el órgano interno de finanzas del partido incoado, ni tampoco fue presentado ante la autoridad fiscalizadora durante la sustanciación del procedimiento



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

sancionador, pese a las notificaciones de emplazamiento y de alegatos realizadas por la autoridad a los ciudadanos, resulta evidente el ánimo de omitir deliberadamente presentar en tiempo y forma sus informes de gastos de precampaña, a sabiendas que dicha conducta era ilegal, con la intención de aparentar una situación que no es real, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que no existía el deber de ser fiscalizado al no tener una denominación formal de precandidatos, incumpliendo las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que les podría producir tal conducta.

Por otra parte, se considera que tampoco les asiste la razón a los enjuiciantes, respecto a que no medió dolo en su actuación porque se encontraban en un error al estimar que no les resultaba aplicable el precepto normativo que impone la obligación de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña, en virtud de que, en su concepto, no tenían la calidad de precandidatos.

Sin embargo, en el caso, no se actualiza la excluyente de responsabilidad aducida, en razón de que **el error era superable**, es decir, no se demostró su inevitabilidad e, inclusive, **se pudo ejercer el derecho a la consulta** en materia administrativa, prevista en el artículo 192, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹² a través de la cual se pudo esclarecer la debida interpretación de la disposición en cuestión, si existía la duda.

En primer término, es pertinente señalar que en el derecho administrativo sancionador electoral son aplicables los principios

¹² El Consejo General del Instituto ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará integrada por cinco consejeros electorales y tendrá como facultades las siguientes:

[...]

j) Resolver las consultas que realicen los partidos políticos.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

del derecho penal,¹³ lo que implica que se deben extraer los principios desarrollados por el segundo, y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, debiéndose tomar en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa.

En ese sentido, en el ámbito penal existe el **error como causa de exclusión del delito** porque elimina la existencia del dolo en la realización de una conducta, lo cual puede ser trasladado a la materia administrativa en general, y al procedimiento especial sancionador en particular. Dicho error tiene dos vertientes: Error de tipo y error de prohibición.

El primero consiste en una falsa apreciación de la realidad o distorsión sobre uno o más de los elementos —sean de naturaleza objetiva o normativa— exigidos por la ley para integrar el tipo, en este caso, administrativo. Este tipo de error, como causa de exclusión del delito, tiene como efecto excluir el dolo o la culpa; de manera que si el error es invencible (insuperable), esto es, no pudiendo evitarse ni habiendo actuado el agente con el mayor cuidado, se excluye plenamente su responsabilidad, pero no se excluye por completo si es vencible (superable), sino que actúa como atenuante.¹⁴

¹³ Véase la tesis relevante XLV/2002 de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

¹⁴ Artículo 15, fracción VIII, inciso a), del Código Penal Federal. Véase la tesis 1a. CIX/2005, de rubro ERROR DE TIPO COMO CAUSA DE EXCLUSIÓN DEL DELITO.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Al respecto, Alejandro Nieto señala que el error de tipo “supone que el autor tiene un conocimiento equivocado de alguno de los elementos, tanto descriptivos como normativos, que aparecen en el tipo”.¹⁵

En cuanto a la segunda vertiente, se considera que existe error de prohibición cuando se realiza una acción u omisión a partir de una falsa apreciación de la ilicitud de la conducta ya sea porque el sujeto desconoce la existencia de la norma o el alcance de la misma, o bien, porque crea que está justificada su conducta.¹⁶

Para Alejandro Nieto, este error “supone que el autor desconoce que su acción es ilícita, o sea, que ignora que está prohibida. Comprende dos subvariedades: a) La ignorancia de la existencia o vigencia de la norma prohibitiva, y b) Cuando conociendo la norma no se considera aplicable al caso”.¹⁷

En el caso, la parte actora señala que no presentó los informes de precampaña, sobre la base de que ignoraba que dicha omisión estuviera prohibida porque consideraba que la norma no era aplicable (error de prohibición); **sin embargo, ese error era superable o vencible, y no se demostró su inevitabilidad.**

En efecto, por una parte, es relevante señalar que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio

¹⁵ Alejandro Nieto, Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Quinta Edición, p.356

¹⁶ Artículo 15, fracción VIII, inciso b), del Código Penal Federal.

¹⁷ Alejandro Nieto, Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Quinta Edición, p.356

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.¹⁸

Además, son obligaciones de los partidos políticos, entre otras, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, así como permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, o de los Organismos Públicos Locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41, fracción III, de la Constitución para el Instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.¹⁹

Lo anterior implica que los partidos políticos están obligados a observar las normas constitucionales y legales, incluidas las relativas a la entrega de los informes de precampaña de sus precandidatos, lo cual ha venido sucediendo desde la obtención de su registro y a partir de su participación en los diversos procesos electorales, tanto federales como locales. Esto es, para esta Sala Regional, MORENA ha participado en múltiples procesos electorales, y tal como afirmó la responsable, tenía conocimiento de la normatividad aplicable respecto de sus correspondientes derechos y obligaciones²⁰.

Por todo lo expuesto, para esta Sala Regional, y contrariamente a lo aseverado por los recurrentes, sí existe dolo directo en la conducta omisiva desplegada.

¹⁸ Artículo 41, tercer párrafo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Artículo 25, incisos a) y k), de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁰ Véase resolución impugnada, pág. 61.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Lo alegado en el sentido de que existe una incongruencia en la resolución aquí atacada, pues la responsable dejó intocadas consideraciones en donde sostuvo que no obraban elementos de los que derivara la intención del partido político obligado de cometer la omisión por la que lo sancionó, pero tratándose de los precandidatos concluyó que se actualizaron los elementos del dolo directo, es **inoperante**.

Como se expuso en líneas precedentes, al emitir la resolución ahora controvertida el Instituto Nacional Electoral no agravó la situación jurídica de los inconformes al graduar la sanción como grave mayor y considerarla dolosa, pues, en la primera resolución que se emitió, no hubo pronunciamiento respecto de tales aspectos en lo que atañe a los precandidatos.

Los pronunciamientos en cuanto a que la falta era de gravedad especial y culposa se realizaron para individualizar la sanción al partido, pero no a los precandidatos, debido a que el Consejo General realizó una aplicación directa del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral, por lo que no fue necesario realizar un ejercicio de individualización.

En ese sentido, si como se precisó al analizar el concepto de agravio de la acreditación del dolo, el mismo sí se configura y estando la autoridad en libertad de atribuciones de calificar la falta y de analizar si la conducta era dolosa o culposa, tal determinación es ajustada a derecho.

Por tanto, la inoperancia de lo alegado radica en que, los recurrentes pretenden que un aspecto no analizado por esta Sala Regional, ya que no fue controvertido en la primera resolución y que fue confirmada, dada la litis, para MORENA, se traslade en automático y se tome como una determinación inamovible y obligatoria para calificar la conducta como culposa; es decir, los

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

recurrentes pretenden que sin analizar si la conducta es dolosa, como lo asumió en su resolución la responsable, se aplique el mismo para los precandidatos.

Al respecto, se debe mencionar que esta Sala Regional ya determinó que, en el caso concreto de los ciudadanos sancionados, sí se actualiza el dolo directo, pero que, atento a los principios de relatividad de las sentencias, definitividad y seguridad jurídica, no se puede modificar ni analizar si la conducta desplegada por MORENA en realidad es culposa o, si bien, es dolosa.

Debe precisar que el ilícito que se les imputó a los precandidatos 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.

Al respecto, se debe precisar que, en el artículo 41, Base II, en la Constitución Federal, se señala 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.

En el apartado B, inciso a), numeral 6, de dicho artículo, se señala que al Instituto le corresponde la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales federales y locales.

Por otra parte, en la Constitución federal se reconoce el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público de forma equitativa, cuya finalidad es posibilitar el desarrollo de sus actividades ordinarias, las correspondientes a la obtención del voto y las específicas, de conformidad con lo establecido en la ley. (artículo 41, fracción II, de la Constitución federal).



Este derecho está sujeto a la observancia de principios y reglas de fiscalización que regulan esta prerrogativa y su ejercicio conlleva la responsabilidad de informar a las autoridades facultadas sobre el manejo de los recursos asignados.

En el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos se dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas, el cual deberá destinarse para gastos ordinarios permanentes, de campaña y específicos.

Asimismo, se reconoce al Consejo General como 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.²¹

La fiscalización de los recursos incluye los ingresos y egresos ordinarios de los partidos políticos y los realizados durante los procesos electorales. Sin embargo, el tema de los gastos en campaña es el más sensible pues conlleva un impacto y trascendencia en los resultados electorales y la opinión pública.

Además, con la reforma constitucional de dos mil catorce se determinó que la fiscalización estableció que si un candidato

²¹ **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

...

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

rebasa los topes de gastos de campaña podría ser sancionado con la cancelación de su registro o la pérdida de su candidatura.

Para ello, la fiscalización se haría de manera simultánea con el proceso electoral para obtener resultados expeditos, de modo que tanto el dictamen como el proyecto de resolución debían estar aprobados antes de que concluyera la etapa respectiva.

En ese sentido, la fiscalización no es un fin en sí mismo, sino una de las garantías que todas las fuerzas políticas pactaron para asegurar el respeto de esas reglas que fundan la equidad en las condiciones de la competencia.

Para que eso se lograra, en la regulación de la materia se establecieron las etapas y los plazos específicos para que la autoridad culminara la revisión de los informes y gastos de las precampañas y campañas y pudiera determinar con seguridad las faltas en que hubieran incurrido los actores políticos.

La Sala Superior de este tribunal ha señalado que la equidad en la contienda tutela **el derecho de los contendientes de contar con idénticas oportunidades de obtener el voto ciudadano** y su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, entre muchos otros ejemplos, **a través de la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada elección** en relación con el resto de las alternativas políticas que contienden en ésta.

Así, ha sostenido la Sala Superior que las autoridades electorales –tanto administrativas como jurisdiccionales– deben asegurar que todos los participantes en un proceso electoral estén situados en una línea de salida equiparable y, desde esa lógica, durante el transcurso de la contienda electoral sean tratados de modo equilibrado.



Lo anterior, a fin de evitar la aparente observancia de las reglas previstas en la legislación aplicable y que alguna persona precandidata, candidata, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales.

En relación con lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de la Ley General de Partidos Políticos,²² la obligación de los partidos de presentar informes trimestrales, de gastos ordinarios, de precampaña y campaña de acuerdo con los lineamientos para cada caso, el plazo para su presentación, la notificación en caso de detección de irregularidades, los elementos que deberá contener y las formalidades que deben cumplirse.

- 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

²² **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:

...

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

...

Artículo 79.

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

a) Informes de precampaña:

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;"

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

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.

De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales conferidas al Consejo General, la autoridad electoral nacional es 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.

Consecuente con lo anterior, conoce de los ingresos y gastos relacionados con las actividades ordinarias y de campaña de la totalidad de los sujetos obligados.²³

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

²³ 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.



Así, de la teleología del sistema de fiscalización, contenido en las normas constitucionales y legales en materia electoral, se advierten, como principales objetivos, los siguientes:

- La eficiencia en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dada su relación con la equidad en los procedimientos electorales.
- Integrar un esquema de fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información pública que no sólo a los propios militantes, sino a los ciudadanos en general les permita conocer en qué se gastan los recursos públicos asignados a los partidos.
- **Evitar el ocultamiento, el financiamiento paralelo, la doble contabilidad y el respeto a los topes de gastos de campaña.**

Por tanto, **la omisión de rendir informes de campaña afecta de forma sustancial la facultad fiscalizadora, dado que impide a la autoridad llevar a cabo todas las conductas necesarias y contar con todos los elementos necesarios para verificar los ingresos y egresos realizados.**

En efecto, las facultades de comprobación del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización, conforman 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 a 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

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

eventos, ingreso y erogaciones, para que la autoridad fiscalizadora, pueda ejercer sus facultades de comprobación.

Así, la omisión de rendir informes afecta de forma grave esa facultad, ya que impide conocer el ingreso, monto y origen de los recursos empleados en las 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 actualiza en automático la más alta de las gravedades, porque en cada caso particular, pueden concurrir situaciones específicas, que conllevan a una graduación diferente, es decir, atendiendo a las particularidades se puede considerar grave ordinaria, especial o de gravedad mayor.

En efecto, como se señaló, si bien las autoridades están obligadas a analizar, de manera integral y exhaustiva todos los elementos necesarios para imponer una sanción, esto no implica que todos y cada uno de los elementos tengan una misma relevancia y trascendencia para la imposición de la sanción.

De la misma forma, estos elementos también pueden verse modulados dependiendo del tipo de infracción, así como atendiendo a la finalidad misma de las sanciones.

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, mediante este castigo.

De igual forma, se puede considerar como fines de la pena el ser de carácter retributivo, preventivo y de rehabilitación. En el primer caso, la idea es volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de la comisión de la conducta ilícita, las de carácter preventivo que tienen por objeto evitar que se cometan conductas similares, ya sea por parte del mismo sujeto o de terceros.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En este sentido, al no presentar su informe, los precandidatos se sustrajeron materialmente de las reglas de fiscalización establecidas por el legislador y con ello eludieron la obligación que tienen de rendir cuentas y transparentar los recursos que utilizaron con la intención de postularse a un cargo de elección popular.

Al no presentar sus informes, no fueron fiscalizados y con ello compitieron al margen de las distintas reglas y restricciones establecidas por el legislador en materia de financiamiento de las precampañas, lo que impidió que la autoridad ejerciera sus facultades de fiscalización, entre ellas las siguientes:

- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización obliga a que el dinero que utilicen los precandidatos se mueva dentro del sistema financiero y para ello establece la creación de una cuenta bancaria con el fin de que los ingresos y gastos puedan identificarse por la autoridad electoral. Sobre este aspecto, al no presentar informe de gastos, el precandidato no utilizó una cuenta bancaria para el uso de sus recursos que pudiera ser fiscalizada por el Instituto Nacional Electoral.
- En la Ley General de Partidos Políticos se prohíbe cierto tipo de contribuciones a los partidos políticos y sus campañas. Entre ellas, en su artículo 54, inciso a), se prohíben las aportaciones provenientes de recursos públicos con el fin de contar con condiciones de equidad entre los distintos competidores, así como las contribuciones de diversos sujetos como son empresas mercantiles, personas físicas o morales extranjeras, Las personas que vivan o trabajen en el extranjero o personas no identificadas.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

- Si bien es cierto que el Instituto Nacional Electoral detectó y cuantificó ciertos gastos de precampaña, lo cierto es que al no rendir cuentas el precandidato se desconoce cuál es el origen de dichos gastos, es decir, si provienen de fuentes de financiamiento lícito.
- Los precandidatos están obligados a registrar cada semana una agenda de eventos con el fin de que el Instituto Nacional Electoral asista y pueda identificar los gastos que pudieran haberse realizado, ya sea en propaganda utilitaria o de carácter operativo, como son logística, planeación, seguridad, entre otros. Así, al no presentar su informe el ciudadano actor, el Instituto Nacional Electoral no pudo realizar la auditoría de dichos eventos.
- Los precandidatos también deben registrar la casa de precampaña identificando la ubicación del inmueble con la finalidad de que se hagan visitas de verificación; sin embargo, dicho gasto tampoco pudo ser fiscalizado ante la falta de informe.
- Finalmente, en la legislación electoral se establece un tope de gastos de precampaña cuyo fin es garantizar condiciones de equidad. Al no presentar el informe y sustraerse de las reglas de fiscalización, se desconoce si el precandidato respetó o no dicho tope, pues el monto detectado y que fue sancionado es solo una parte de los gastos que la autoridad pudo identificar, tomando en cuenta que no pudo desplegar sus facultades de fiscalización y con ello tener certeza sobre la totalidad de recursos erogados.

Por lo tanto, contrariamente a lo sostenido por la parte recurrente, en el procedimiento oficioso no se están sancionando



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

los gastos no reportados y que la autoridad pudo detectar, sino que se sanciona la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos con lo que el precandidato eludió las reglas de fiscalización en detrimento de los bienes jurídicos de la transparencia, rendición de cuentas y equidad.

Dicha omisión impidió que se desplegaran las facultades de fiscalización, así como que se ordenaran procedimientos o la ejecución de diversos mecanismos para el control y vigilancia del origen, monto, destino y aplicación de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, por lo que los precandidatos violaron la certeza y la transparencia en el origen y destino de los recursos, pues impidió conocer si se ajustaron a las disposiciones en materia de financiamiento y, en su caso, las violaciones que hubieran cometido, con lo que imposibilitó que se dotara al proceso electoral de legalidad, legitimidad y equidad en la contienda, valores fundamentales del Estado constitucional democrático.

En ese sentido, los informes de los precandidatos no se traducen en una potestad discrecional de los sujetos obligados, sino que, por el contrario, constituyen un deber imperativo de ineludible cumplimiento. De manera que es forzoso ajustarse a los lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de los informes y los inherentes al registro de los ingresos y egresos, así como a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

En consecuencia, se concluye que la falta de presentación del informe de precampaña transgrede grave y directamente las disposiciones, bienes jurídicos y principios tutelados por las normas, generando un daño de gravedad mayor porque se crea

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

incertidumbre sobre el legal origen y destino de los recursos que los sujetos obligados hubieren obtenido.

Así, en el caso, como se ha precisado, a partir de las particularidades, consistentes en que los sujetos ahora sancionados actuaron con dolo, ocultando los gastos realizados y negando haber realizado gastos y tener la calidad de sujeto activo de la infracción.

Además, como lo señala la responsable, proceder como se argumenta implicaría generar un incentivo negativo para no rendir informes de gastos de precampaña o campaña, tratando de ocultar al mayor grado las erogaciones y al ser detectadas pocas, ante la ausencia de elementos para que la autoridad ejerza sus facultades, se incentivaría una cultura del incumplimiento y ocultamiento, basada en intentar que se detecte poco de lo erogado y no se logre verificar el origen de lo gastado, haciendo nulo el sistema de fiscalización y rendición de cuentas.

Así, es correcto interpretar las normas electorales, específicamente las de fiscalización, dándoles un significado para el destinatario, ofrecerle razones para su cumplimiento, distintas a la simple intimidación mediante la coacción, esto es, incentivar a que se den procesos electorales con rendición de cuentas y transparencia, para asegurarle a la población que se está ante procesos democráticos.

Por tanto, la validez de las normas de fiscalización no puede depender de su aceptación por parte del destinatario — sujetos obligados—, ya que la misma contiene un mandato, que no solo constituye un imperativo de conducta, sino que cumple a su vez una función valorativa vinculada con un determinado interés considerado digno de protección.



En tal sentido, si se concibe la norma desde un punto de vista funcional, es decir, atendiendo al fin que ella deba cumplir, entonces su razón de ser (la decisión valorativa que origina su existencia), ante su infracción o vulneración, debe ser considerada como parte de la gravedad de la conducta antijurídica, ya que el bien protegido es un elemento fundamental de la estructura de la norma.

Por otro lado, es ineficaz el argumento que la parte actora 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 a repetir la afirmación atinente a que no medió voluntad por parte de los sujetos infractores 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 asistir razón en cuanto al argumento hecho valer, ello sería en su aspecto formal, pero solo en el sentido de que, al analizar el apartado en cita, la responsable se ciñó a reiterar que los infractores tuvieron la intención de incumplir con la obligación consistente en rendir los

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

informes 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:

- 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 les reportan beneficio a los infractores, 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 los sancionados eran reincidentes.

Ahora, en relación con 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, la rendición de cuentas y la equidad.

Sobre estos puntos, la parte actora 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 del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de supervisar, de manera permanente y continua, las auditorías ordinarias, de precampaña y campaña, y puede iniciar los



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

procedimientos oficiosos, con motivo de quejas y verificaciones llevadas a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización.

No obstante, tales planteamientos deben desestimarse, dado que, como se puntualizó en la sentencia pronunciada en el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados, esta Sala Regional estableció que la conducta consistente en la omisión de no presentar el reporte de ingresos y gastos de precampaña 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 legales.

De esta forma, 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 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el aludido procedimiento responde a la necesidad de establecer la facultad de que el Instituto Nacional Electoral 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.

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

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

busca es evitar afectar la transparencia, 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.

Por otra parte, se debe precisar que son **infundados** los agravios en los que se aduce que resulta contrario a derecho la ponderación que llevó a cabo la responsable respecto de los elementos objetivos y subjetivos que dieron lugar a la infracción y, por ende, la conclusión a la que arribó, consistente en que ésta debía calificarse como grave mayor.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el caso concreto analizó para cada uno de los sancionados lo siguiente:

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



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Al respecto, se debe precisar que, ya se determinó por esta Sala Regional, en párrafos precedentes, sobre los mencionados tópicos, considerando que no les asistía la razón, en cuanto a lo alegado, por lo que lo razonado por la responsable ha quedado firme, motivo por el cual se analizará la calificación de la infracción como grave mayor, con base en ello.

Así, la individualización de la sanción requiere de un ejercicio de ponderación de las circunstancias particulares. En ese sentido, el análisis del juicio de valor llevado a cabo por la autoridad administrativa sancionadora debe ser bajo parámetros de proporcionalidad.

Bajo ese orden de ideas, esta Sala Regional considera que se encuentra ajustada a derecho la calificación de gravedad mayor, así como la imposición de la sanción consistente en la cancelación de las candidaturas, ya que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral analizó debidamente los elementos objetivos y subjetivos que dieron lugar a las infracciones.

En el caso, se considera que la omisión de presentar el informe por parte de los ciudadanos sancionados, como lo señaló la autoridad electoral, sí afectó seriamente el ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral, los principios de rendición de cuentas y equidad, y lesionó gravemente los bienes jurídicos tutelados por la norma.

Como se ha señalado, la relevancia del sistema de fiscalización estriba en permitir, de manera oportuna y adecuada, cuál es el origen de los recursos que ejercen los partidos, candidatos y precandidatos, en campañas y precampañas.

Esta necesidad parte de la base misma de los mecanismos de financiamiento que prevé en la Constitución federal, conforme con lo cual se limite la intervención del dinero privado, se prohíbe

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

la utilización de dinero proveniente de fuentes ilícitas y se requiere saber la identidad de los aportantes.

Además, toda esta información tiene un carácter público, por lo que debe ser dada a conocer prácticamente en tiempo real.

Así, los informes de precampaña permiten conocer, de forma general:

i) Cuánto dinero se recibió; ii) Por qué vías —dinero del partido, aportaciones de simpatizantes, colectas, aportaciones del precandidato, entre otros—, y iii) En qué se usó ese dinero —transporte, comida, propaganda, sonido, templetes, o cualquier otro gasto relacionado—.

Entonces, cuando no se presentan los informes respectivos, o estos no contienen la información necesaria, la autoridad electoral ve obstaculizadas sus atribuciones de fiscalización, ya que no puede conocer de manera oportuna, los ingresos y gastos y poder así verificar su licitud.

Al respecto, se debe recordar que la omisión de presentar informes, como se ha dejado asentado, no solo obstaculiza, sino que imposibilita a la autoridad a ejercer su facultad de fiscalización y comprobación del origen de los recursos, teniendo como resultado, no solo que no se pueda conocer el origen y destino de los recursos, sino lesionando seriamente el sistema normativo en materia de fiscalización al hacerlo nulo respecto de uno de los contendientes.

En el caso, queda de manifiesto la imposibilidad de la autoridad electoral de fiscalizar los recursos que fueron utilizados en los actos de precampaña realizados por los ciudadanos sancionados en el acto impugnado.

De acuerdo con los hechos que quedaron probados en la secuela de los procedimientos oficiosos y que no son materia de controversia, la autoridad electoral detectó la realización de actos



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

de precampaña en cada uno de los casos de los ciudadanos sancionados.

Como se aprecia, la omisión de presentar el informe no es una cuestión meramente formal, que se circunscriba a la no presentación de un documento, sino que es una falta sustancial, porque implica el ocultamiento doloso de información que es necesaria para la tutela de los principios y reglas del sistema electoral.

Así, cuando como en el presente caso, unos ciudadanos realizan actos de precampaña para posicionarse frente al electorado y, sin embargo, pretende eludir el cumplimiento de sus obligaciones esto da lugar a una afectación sumamente grave al modelo de fiscalización; además de evidenciar la clara intención de engañar a la autoridad electoral, al no informar de los actos de precampaña y, evadir las consecuencias legales de su actuación.

Esto es así, porque la omisión de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña, concatenado a la reiterada negativa de los sujetos obligados de haber llevado a cabo esos actos, así como la pretensión de evadir la normativa al aducir que formalmente no tenía la calidad de precandidato, afectó seriamente los bienes jurídicos consistentes en la rendición de cuentas, el modelo de fiscalización, la transparencia en el origen y uso de recursos, además de la equidad en la contienda.

La sola circunstancia de haber ocultado e intentar que la autoridad cayera en el error, para que no se fiscalizaran esos actos, agrava la conducta en un grado mayor.

En ese sentido, como quedó expuesto, la ponderación que llevó a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre los elementos constitutivos de la infracción resultó correcta

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

y revela que existe una actitud dolosa y contumaz en no presentar el informe de gastos de precampaña.

Se afirma lo anterior, ya que la conducta imputada es de naturaleza omisiva, con un resultado real en el mundo fáctico, consistente en impedir que la autoridad ejerciera sus facultades de fiscalización y comprobación del origen y destino de los recursos.

Así, conforme con lo expuesto, se advierte que el Consejo General responsable analizó y ponderó, en cada caso, de forma debida las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de las que claramente se advierte una intencionalidad manifiesta en su comisión.

Así, para la calificación de la gravedad mayor, no solo se considera la omisión, sino las circunstancias particulares del caso concreto, mismas que han quedado señaladas y que la responsable analizó y ponderó, motivo por el cual se debe confirmar la calificativa de gravedad mayor.

En ese tenor, se debe proceder al análisis de la individualización de la sanción, resultando claro que procedía imponer la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho de los precandidatos infractores a ser registrados como candidatos.

Lo anterior, porque no entregar el informe de ingresos y egresos, además de constituir el incumplimiento de una obligación, implica que los precandidatos no quieren sujetarse a la fiscalización respectiva y que, por consecuencia, impide a la autoridad administrativa electoral nacional que desarrolle las actividades de fiscalización para determinar la licitud de los recursos allegados para la precampaña y, en su caso, si no se



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

dio una eventual desviación de recursos para alcanzar un objetivo diverso al antes referido.

Además, la autoridad responsable también **definió el bien jurídico tutelado** por la fiscalización, que es la transparencia y la certeza en la rendición de cuentas. Explicó que rendir cuentas es un elemento esencial en estados democráticos. Por tanto, según los parámetros establecidos por esta Sala Regional en el recurso de apelación ST-RAP-416/2021 y acumulados, refirió que frente a este valor democrático resultaba constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado, que es un derecho político y electoral fundamental.

Por tanto, si en el caso el bien jurídico tutelado se vio totalmente afectado, no solo retardado, entonces la sanción tiene que ser correspondiente a la falta, así como a la actitud contumaz y de franco ocultamiento.

En ese sentido, calificó las faltas como *grave mayor* y, a partir de esa calificación, le otorgó la máxima sanción posible, que es la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos o, en su caso, la cancelación de su candidatura.

Esto lo hizo mediante **el método de descarte**, frente al catálogo de las posibles sanciones que la Sala Regional habilitó al establecer que el texto del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, permitía una lectura conforme, junto con el artículo 456, numeral 1, inciso c), de la misma ley general.

Esto, pues de esta lectura sistemática y conforme de la norma analizada por la Sala Regional, las sanciones posibles son: **a)** amonestación; **b)** multa; o **c)** pérdida del derecho al registro o la cancelación de este.

La falta se **calificó de grave** porque se trató de una omisión que tuvo como resultado anular el sistema de

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

fiscalización, ya que no hubo rendición de cuentas. Ahora, a partir de las tres posibilidades distintas para graduar la falta grave (ordinaria, especial y mayor), la autoridad responsable la calificó como mayor debido a que existió dolo, además de una violación completa a la rendición de cuentas, aunado a una actitud de ocultamiento, por lo que debía aplicarse la máxima sanción.

Una **amonestación** no es una sanción adecuada para una falta grave mayor y la **multa** no sería disuasoria ni podría resarcir la falta. Por tanto, la sanción correspondiente es aquella que restringe el derecho a ser votado. La sanción la previó el legislador federal y, además, cuenta con una validación constitucional tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De lo anterior, se advierte que el Instituto Nacional Electoral sí siguió, de forma pormenorizada, los pasos que esta Sala Regional estableció para efectos de calificar la falta como para la imposición de la sanción. Por tanto, hay un claro cumplimiento por parte de la autoridad responsable a los parámetros definidos en la sentencia recaída al recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados.

En ese sentido, sí analizó la implicación de la sanción frente al derecho político y electoral de ser votado. Esto lo hizo valiéndose de la constitucionalidad decretada de la sanción y de la importancia de los bienes jurídicos tutelados, que son **la transparencia, rendición de cuentas y certeza**, la cual no se pudo llevar a cabo en el caso de la precampaña de MORENA para el caso de las diputaciones federales que ahora se cuestionan. Por tanto, ante la afectación total al bien jurídico en cuestión, consideró que la sanción máxima era adecuada y proporcional.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

A la anterior conclusión arribó a través del **método de descarte**, el cual se considera adecuado pues valoró por qué no era procedente la amonestación pública o, en su caso, la sanción pecuniaria.

Esto, ya que lo que esta Sala Regional ordenó al Instituto Nacional Electoral analizar la falta frente a las circunstancias particulares del caso, así como frente al catálogo posible de sanciones. La autoridad responsable desarrolló satisfactoriamente ese ejercicio pues tuvo en cuenta todas las implicaciones de los valores en juego e impuso la sanción siguiendo los parámetros establecidos, así como las reglas administrativas correspondientes.

En consecuencia, la negativa de registro como candidatos por no presentar los aludidos informes resulta ser una medida adecuada, toda vez que ello, de concederse un eventual registro sin la fiscalización atinente, podría afectar el principio de equidad en la contienda electoral en detrimento de los demás participantes.

Además, como se ha expuesto, no solo se consideró la omisión de entregar el informe, sino todas las circunstancias que rodearon la acreditación de la infracción, así como la conducta contumaz para no ser fiscalizados, aunado a la intención de hacer incurrir en el error a la autoridad, debido a una denominación formal diversa, para evadir el cumplimiento de los deberes de los precandidatos.

Por otra parte, en lo tocante a la alegación de que se viola en su agravio el principio de *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 en la resolución emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional, la

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

conducta se reclasificó como dolosa y la falta como grave mayor, con lo que se vulneran los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Según la parte recurrente, una falta o infracción dolosa es sancionada con mayor severidad que una de carácter culposo. En este apartado, también se analiza si el cambio que se identifica como arbitrario, se hizo sin que los ciudadanos sancionados tuvieran conocimiento previo de ello, por lo que no tuvieron la posibilidad de manifestarse al respecto.

A juicio de esta Sala Regional, tales argumentos son **inoperantes e infundados**.

En primer lugar, lo **inoperante** del agravio radica en que la recurrente parte de la premisa inexacta de que esta Sala Regional no estableció la posibilidad de clasificar la gravedad de la conducta.

Al respecto, es importante precisar que en la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación ST-RAP-14/2021 y acumulados, esta Sala Regional estableció los criterios que la responsable debía tomar en cuenta para calificar la falta e individualizar la sanción impuesta a los ciudadanos, entre los que destaca que “para valorar la gravedad de las irregularidades” se deben considerar, entre otros aspectos “la intencionalidad de la conducta y los medios de ejecución empleados en la comisión de la conducta infractora”.

Asimismo, en la ejecutoria se previó que, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable debería valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a ciudadanos sancionados.

Como se puede advertir, esta Sala Regional dejó expresamente establecida la obligación impuesta al Consejo General del INE que, al individualizar la sanción, debía tomar en



cuenta las circunstancias que rodearon la contravención de la norma, en términos de lo dispuesto en los artículos 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el diverso 338, párrafo primero, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, estableció la posibilidad para que la responsable valorara el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a la gubernatura a la luz de diversos elementos como la intencionalidad y los medios de ejecución.

Ahora bien, lo **infundado** del planteamiento obedece a que, si la sanción previamente impuesta consistió en la pérdida del derecho a ser registrados en la candidatura, o en su caso, la cancelación de los registros correspondientes, la nueva sanción producto de la individualización ordenada por esta Sala Regional no podría haber sido mayor al corresponder con la sanción máxima que puede ser impuesta a los precandidatos.

Si bien la responsable clasificó la conducta como dolosa y determinó que la falta era de gravedad mayor, lo cierto es que se impuso la misma sanción, sin que ésta se agravara o fuera de una entidad mayor, por lo que no se vulneró el principio *non reformatio in peius*.

El artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene implícito el principio *non reformatio in peius*, por el cual 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.

Este principio —en opinión de Claus Roxin²⁴—consiste en que la sentencia no pueda ser modificada en agravio del

²⁴ *Derecho Procesal Penal*, 25ª edición, Editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2ª reimpresión (2000), pp. 454-455.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

acusado, en la clase y extensión de sus consecuencias jurídicas, cuando solo han recurrido el acusado o su representante legal.

En el mismo sentido, Eduardo J. Couture²⁵ sostiene que el principio de *non reformatio in peius* es la locución latina usada para caracterizar la circunstancia de que la sentencia recurrida por una sola de las partes no puede ser modificada en agravio de la que apeló y su materialización está ligada a la garantía del debido proceso en tanto el funcionario judicial de segunda instancia se debe limitar, en principio, a lo que en la apelación se indica como lo desfavorable para el apelante.

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 solo se surte en torno a los aspectos que le hayan sido desfavorables y dentro de los parámetros fijados por él en las pretensiones, no así de los aspectos que ya le han beneficiado.

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

²⁵ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Tercera edición, Editorial Iztacciahuatl. México, 2004, página 634.



derechos.²⁶ 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.²⁷

Tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se ha determinado que el derecho penal y sus principios son elementos integradores del derecho administrativo sancionador.²⁸

Esta Sala Regional 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 los ciudadanos objeto de la resolución, siendo que la sanción impuesta en la resolución emitida en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional fue la misma.

Como se puede concluir, es infundado el planteamiento del actor, en tanto que la sanción impuesta es igual a la que previamente se revocó por esta Sala Regional, aun cuando el Consejo General del Instituto Nacional Electoral clasificó la conducta como dolosa y determinó que la falta era de gravedad mayor, pues lo verdaderamente importante es que la autoridad responsable se pronunciara respecto a la posibilidad de imponer

²⁶ 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

²⁷ 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.

²⁸ 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.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

una sanción menor, lo que quedó al arbitrio de la responsable para que determinara lo procedente mediante una resolución debidamente fundada y motivada.

Ahora, como se anticipó, esta Sala Regional se hará cargo de los agravios consistentes en que, en la individualización de la sanción, la responsable realizó un indebido *test de proporcionalidad*, en concreto, señala el actor que la medida restrictiva de su derecho a ser votado no cumple con el subprincipio de necesidad, ya que existen medidas menos restrictivas para lograr el objetivo perseguido (transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda).

A juicio de esta Sala Regional, son **infundados** los agravios.

El subprincipio de necesidad en el caso de las sanciones debe entenderse en el sentido de que debe adoptarse la sanción que logre tanto la finalidad preventiva de la pena y la protección de los bienes jurídicos cuya incidencia debe valorarse, lo que no implica elegir la sanción mínima del catálogo de sanciones. Atendiendo a la naturaleza de las sanciones como medidas graduables, en estos casos, solo se requiere que la intervención a un derecho no sea manifiestamente innecesaria.

Para dar respuesta a sus agravios, se considera pertinente realizar un estudio centrado en las siguientes premisas: **1)** La distinción entre la aplicación del principio de proporcionalidad de las penas y el principio de proporcionalidad en materia de derechos humanos; **2)** La interpretación de las sanciones que restringen derechos humanos con base en el principio de proporcionalidad (análisis diferenciado del *test de proporcionalidad* en el supuesto de las sanciones), y **3)** Su aplicación al caso concreto.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

El principio de proporcionalidad de las sanciones puede analizarse desde dos perspectivas o planos (en abstracto o en concreto), las cuales, conllevan, en cierta medida, un análisis subsecuente.²⁹

El primer nivel (vertiente abstracta), corresponde a un análisis meramente legislativo, esto es, implica verificar si la punibilidad (entendida como el parámetro de sanciones a imponer), contemplada en la norma resulta razonable atendiendo a la conducta sancionada y el bien jurídico tutelado.

Este primer momento, el principio de proporcionalidad exige que el legislador tome decisiones equilibradas y razonables y, en este sentido, que la sanción no sea arbitraria, ni excesiva. Esto implica un equilibrio o adecuación entre medios (sanciones) y fines (tutela de valores y principios).

Es importante precisar que el análisis de la proporcionalidad de la norma en abstracto, esto es, la posibilidad de ordenar la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado ante la omisión de presentar los informes de precampaña ya fue realizado por esta Sala Regional al dictar la sentencia en el medio de impugnación ST-RAP-14/2021 y acumulados.

En un segundo momento, cuando se habla de la proporcionalidad en concreto, su análisis corresponde propiamente a la individualización de la sanción (ya sea por parte del juez o autoridad administrativa).

Al momento de individualizar una sanción es posible, atendiendo a las circunstancias de los casos, aplicar un *test de proporcionalidad*, ya que, cuando un juzgador o autoridad va a determinar la sanción concreta en un caso determinado, es decir,

²⁹ Amparo directo en revisión 85/2014, del que derivó la tesis aislada 1a. CCCXI/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO".

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido, entonces podría eventualmente aplicar un *test de proporcionalidad*.

La aplicación del principio de proporcionalidad en la individualización de las sanciones atiende a la posible imposición de medidas restrictivas o injerencias estatales en los derechos humanos de una persona.

Existe una restricción a un derecho cada vez que se produce una acción del estado que deniega o impide que el titular del derecho lo ejerza de acuerdo con la plenitud del supuesto de hecho de dicho derecho, con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, a través de una sanción).

La restricción es un tipo de límite legítimo para los derechos en una democracia y, por lo general, su intensidad obedece a los derechos o principios que se encuentran del otro lado de la balanza. Así, pueden identificarse dos tipos de restricciones a los derechos humanos en una democracia.

El primer tipo incluye una restricción sobre el derecho de una persona con el objeto de dar paso a los derechos de otra. Atendiendo a los efectos o derechos tutelados, usualmente, tienen una intensidad menor y procuran evitar afectar de manera absoluta o definitiva el contenido esencial de un derecho.

El segundo tipo está integrado por las restricciones que privilegian el interés público. En una sociedad democrática, un derecho humano puede ser restringido con el objeto de garantizar fines sociales, incluso se reconoce que el Estado puede imponer obligaciones que restrinjan estos derechos en caso de incumplimiento.³⁰

En estos casos, la intensidad en la restricción de un derecho humano tiene su fundamento en el hecho de que para

³⁰ Barak, Aharon. *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra 2017.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

el funcionamiento de una democracia se requiere el cumplimiento de deberes sustentados en una noción compartida de la eficacia y garantía de intereses nacionales. Estos deberes se imponen con el objeto de que el gobierno y los gobernados cumplan los objetivos imprescindibles para lograr un régimen democrático y, con base en ellos, puede exigirse al individuo actuar con el objeto de promover el interés público. Aquí, la restricción de un derecho es resultado de una ponderación entre las necesidades públicas y el ejercicio de un derecho individual; de ahí que, su intensidad pueda ser mayor.

Ahora bien, toda restricción a un derecho fundamental con independencia de la modalidad en la que se manifieste (en este caso, sanción) o la intensidad exigida (atendiendo a los derechos contrapuestos) requiere un examen de su constitucionalidad de acuerdo con las reglas de proporcionalidad. Toda restricción será permitida desde el punto de vista constitucional si y solo si es proporcional.

En este contexto, al individualizar la sanción que interfiere en el ejercicio de un derecho, el principio de proporcionalidad es una medida que permite ponderar los fines colectivos del Estado o de la sociedad, por una parte, y la garantía del contenido esencial de los derechos humanos, por la otra.

Lo anterior implica que, al individualizar la sanción el juzgador (o en su caso, la autoridad administrativa), deberá verificar si la sanción que ha sido electa dentro del catálogo previsto por el legislador cumple con los parámetros de *test de proporcionalidad*: fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Atendiendo a la naturaleza de las sanciones y a los bienes que generalmente tutelan (intereses públicos) su aplicación tiene modulaciones distintas del análisis que se utiliza para el caso de

las medidas legislativas que intervienen sobre un derecho fundamental.³¹ Así, el *test de proporcionalidad* en el caso de la individualización de las sanciones puede realizarse en términos de los siguientes parámetros.

En primer lugar, la decisión debe estar justificada o ser adecuada para la consecución de un fin determinado (**fin constitucional legítimo**). Los fines que justifican la restricción de un derecho humano derivan de los valores y principios en los que se funda una sociedad democrática. Estos pueden atender a los derechos humanos de terceros, o bien, el interés público (bien público o intereses nacionales).

El fin legítimo, en el caso de las sanciones, está estrechamente vinculado con la protección de los principios fundamentales esenciales para la existencia colectiva del pueblo en una democracia; porque se trata de valores esenciales para garantizar la noción de una “experiencia democrática mínima”, esto es, fines valiosos como la permanencia del Estado, su naturaleza democrática, seguridad, orden público, o todo aquél imprescindible para su realización.³²

En segundo término, la medida adoptada para llevar a cabo la restricción debe ajustarse de forma racional al cumplimiento de dicho fin, es decir, debe ser **idónea**. Este requisito exige que los medios utilizados por la medida restrictiva puedan realizar o promover el fin que subyace en la misma.

En el caso de las sanciones, el principio de *idoneidad* se traduce en un criterio orientado a censurar aquellas medidas que sean *manifiestamente inadecuadas* para alcanzar los fines inmediatos y mediatos de la intervención.³³

³¹ TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”. El criterio invocado aparece publicado en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página 915.

³² Ibidem, p. 288.

³³ Amparo directo en revisión 181/2011.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En tercer lugar, el subprincipio de **necesidad**, en principio, exige escoger de todos los medios que pueden promover el propósito de la medida restrictiva aquel que menos restrinja el derecho humano en cuestión.

Sin embargo, si se atiende a la naturaleza de las sanciones y el hecho de que, por lo general, están graduadas (mínimos o máximos), la aplicación de este principio debe entenderse en el sentido de que la intervención en un derecho humano o principio constitucional debe ser aquella que logra la finalidad preventiva de la pena (catálogo de sanciones), a la luz de los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Para que la individualización de una sanción supere el examen de necesidad se requiere que el sacrificio que implica la medida *no sea manifiestamente innecesaria para los derechos fundamentales intervenidos*.³⁴

Finalmente, la **proporcionalidad en sentido estricto** de la sanción implica hacer una ponderación entre los beneficios que pueden esperarse de la protección del bien jurídico y los costos derivados de su aplicación desde la perspectiva de los derechos humanos afectados por aquella. En esta parte del test se requiere hacer una ponderación entre los beneficios (**efectos positivos**) que se obtienen el cumplimiento del fin y la vulneración causada al derecho fundamental (**efectos negativos**) con la obtención del mismo.

Una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva y la importancia social de prevenir la vulneración del derecho fundamental que ha sido objeto de restricción.

³⁴ Ídem.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En este caso, existe un conflicto entre el derecho a ser votado y los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda. La sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro restringe el ejercicio del derecho a ser votado porque busca garantizar que los partidos políticos y los precandidatos no vulneren los principios que rigen la función de fiscalización.

El problema radica en determinar si, atendiendo a las circunstancias de caso, la incidencia de la sanción individualizada en el derecho a ser votado persigue un fin constitucionalmente legítimo, es idónea, necesaria y proporcional, o bien, si en el caso, puede sancionarse al promovente con alguna otra de las medidas previstas en el catálogo de sanciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta Sala Regional advierte que, en el caso, la sanción (pérdida del derecho a ser registrados) como restricción está compuesta por consideraciones que atienden al interés público, concretamente a la manera en que se afectaron los principios que rigen en materia de fiscalización.

En efecto, los principios con los que debe ponderarse el derecho a ser votado (transparencia, rendición de cuentas, equidad y certeza) constituyen objetivos nacionales imprescindibles para lograr, en su conjunto, la estabilidad y permanencia de nuestro régimen democrático, en general, y del sistema de fiscalización, en particular.

En este sentido, aunque no se trata de una interpretación extensiva de una restricción al derecho fundamental a ser votado, sí puede quedar justificada una mayor intensidad en su intervención cuando, con base en las circunstancias del presente



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

caso, se advierte una intencionalidad tendiente a incumplir con las obligaciones en materia de fiscalización.

Resulta relevante precisar que, conforme con los elementos acreditados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (señalados por esta Sala Regional en la ejecutoria del recurso de apelación ST-RAP-14/2021 acumulados), los ciudadanos sancionados: 1) conocían sus obligaciones y aun así no tuvieron intención de cumplir; 2) el momento en que se presentaron los informes (veintidós de marzo) no fue adecuado ni eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora; 3) la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría y afectando de manera trascendental los principios que rigen la materia, y 4) no existió certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos.

Si bien, una vez que la autoridad responsable analizó estos elementos y calificó las conductas, realizó un test de proporcionalidad, esta Sala Regional estima necesario realizar ciertas precisiones en cuanto a su desarrollo.

Bajo esta perspectiva, se tiene que el acuerdo impugnado, en aras de salvaguardar los principios que rigen en materia de fiscalización y evitar conductas similares en ocasiones futuras, determinó que era constitucionalmente válido restringir el derecho a ser votado de los ciudadanos sancionados, a través de la pérdida de su derecho a ser registrados como candidatos a una diputación federal.

Esta Sala Regional comparte la justificación del acuerdo impugnado, porque, en el caso, la incidencia en el derecho fundamental del derecho a ser votado (a través de la individualización de la sanción) sí resulta proporcional. Para demostrar lo siguiente se analizan cada uno de los subprincipios,

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

en aras de dilucidar si fue constitucional la restricción que se impuso a los ciudadanos sancionados.

En primer lugar, debe puntualizarse que la restricción sí persigue el cumplimiento de un **fin constitucionalmente legítimo**, esto es, la preservación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, certeza y equidad en la contienda, lo cuales son rectores de la democracia constitucional y fundamentales para su existencia.

Se trata de principios que tienen un amplio espectro o incidencia en la calidad de nuestra democracia en la medida en que trascienden a todo el mecanismo de fiscalización, los cuales, precisamente, buscan: **1)** Generar condiciones justas y de equidad entre las diversas fuerzas políticas; **2)** Transparentar que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas, o bien, que se destinan a los fines previstos por la normatividad; **3)** Generar certeza respecto del uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, y **4)** Garantizar la autenticidad de las elecciones (generan un efecto informativo positivo en cuanto al destino de recursos públicos), entre otros.

En segundo lugar, sancionar a los ciudadanos con la pérdida del derecho a ser registrados es una medida que está directamente relacionada con los fines que se persiguen en materia de fiscalización, es decir, es una medida **idónea**. No se trata de una sanción manifiestamente inadecuada, porque sancionó la conducta cometida y, a futuro, permitirá inhibir conductas que atentan contra el actual sistema de fiscalización.

En este caso la imposición de una sanción mayor como lo es la cancelación de los registros es una medida idónea para prevenir conductas que tiendan a impedir para alcanzar los fines



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

perseguidos, puesto que con ella se previenen aquellas conductas que tiendan a impedir u obstaculizar las facultades fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral.

Esta restricción estuvo enderezada a corregir una conducta que alteró y distorsionó, en el proceso electoral en curso para diputaciones federales y los ejes sobre los cuales deben desarrollarse los procesos electorales, en la medida en la que evitó que determinados ciudadanos pudieran verse favorecidos en la contienda por una omisión de reportar los gastos e ingresos utilizados en el ejercicio de su derecho de participación política.³⁵

En efecto, los ciudadanos sancionados al no presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña alteraron esta finalidad e impidieron que la autoridad fiscalizadora pudiera verificar o tuviera certeza sobre el origen, destino, monto y aplicación de los recursos económicos usados en su precampaña a fin de verificar tanto la legalidad de su procedencia como del uso otorgado, lo que contraviene los principios de certeza, transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.

En lo referente al subprincipio de **necesidad**, esta Sala Regional no advierte que la restricción sea manifiestamente innecesaria para el derecho fundamental intervenido (derecho a ser votado). En efecto, si bien conforme al catálogo de sanciones, existen otras que no interfieren de manera absoluta en el ejercicio del derecho de participación política del promovente; lo cierto es que, en el presente caso esa intervención se encuentra justificada atendiendo a las conductas

³⁵ A partir de las modificaciones realizadas por el constituyente permanente en el 2014 se buscó genera un esquema institucional que permitiera dotar de certeza a la ciudadanía de que los ciudadanos que se presenten como candidatos han obtenido el financiamiento de sus precampañas de fuentes lícitas y que han sido utilizados los recursos económicos dentro de los límites legalmente establecidos y para la finalidad prevista en la normativa aplicable.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

y omisiones desplegadas por el propio ciudadano (previamente puntualizadas) y los fines perseguidos.

Así, al aplicar la sanción que como consecuencia interfirió en el ejercicio de un derecho, el Consejo General estaba obligado a optar por aquella que fuera acorde con lo fines tutelados, lo que no implica en este caso elegir la sanción mínima. Suponer esto llevaría a que cada vez que la autoridad administrativa impusiera una sanción optara por el mínimo y nunca por la sanción máxima soslayando la finalidad de la pena y los bienes jurídicos que se tutelan con la previsión normativa. Al individualizar la sanción, el Consejo del Instituto Nacional Electoral advirtió que la necesidad de esta medida estaba justificada porque:

- 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 mediante la exhibición de un documento con el que presuntamente se acreditaba la entrega del informe, cuya existencia nunca fue manifestada a la autoridad administrativa durante la sustanciación del procedimiento;
- Reconoció que, a pesar de que se les dio la oportunidad a los ciudadanos sancionados para resarcir su omisión, insistieron en que no tenían obligación alguna al desconocer su carácter de precandidatos;
- 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



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

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, e
- Impidió una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Atendiendo a las particularidades del caso (conductas y omisiones desplegadas por el partido y los ciudadanos sancionados), esta Sala Regional advierte que si bien existían otras sanciones aplicables a la omisión de entregar informes (amonestación o multa), en el caso, la pérdida del derecho a ser registrados 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).

En este contexto, la Sala Superior de este tribunal ha sostenido que en materia electoral los fines de la sanción son de naturaleza fundamentalmente preventiva y no retributiva, por lo que mediante su imposición se pretende el alcance de los objetivos relacionados con la prevención al intentar impedir la comisión de otras irregularidades mediante la confirmación de la amenaza abstracta prevista en la ley y, de forma destacada, inhibir que la conducta se reitere en el futuro.³⁶

La imposición de una sanción como la negativa del registro resulta necesaria, porque es la forma en que se alcanza en mayor medida prevenir conductas que obstaculicen las funciones fiscalizadoras del Instituto Nacional Electoral; de otro modo no se

³⁶ Véase, entre otros, SUP-REP-647/2018 y acumulado, SUP-REP-3/2015 y acumulados.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

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.

Esta Sala Regional advierte que la individualización de la sanción sí cumplió con el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Como se puntualizó, una regla relevante en este último paso del *test de proporcionalidad* atiende a la importancia social del beneficio obtenido por la medida restrictiva. En este sentido, los beneficios positivos de la aplicación de la sanción se traducen en el desarrollo del proceso electoral para diputados federales.

En efecto, la conducta omisiva de los ciudadanos sancionados y su intencionalidad atentaron contra la estabilidad en el desarrollo del desarrollo del proceso electoral en curso, ya que impactó en el control y despliegue de las facultades de la autoridad administrativa.

El beneficio obtenido con la restricción permite que el proceso se lleve a cabo sin la participación de ciudadanos de los que no se tiene certeza en relación con: la procedencia de los recursos que utilizó (privados o públicos); la posibilidad de determinar si excedió o no los límites de gastos en esa etapa; y de forma destacada, con información socialmente útil que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados en la precampaña.

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.



El derecho a ser votado, si bien constituye un pilar esencial para la consolidación de la democracia, no es de carácter absoluto y exige el cumplimiento de ciertos requisitos que lo hagan compatible con el resto del entramado constitucional y legal. En materia de fiscalización este derecho individual debe valorar (ponderar) que, las personas que podrían eventualmente ejercer su derecho a votar por los ciudadanos sancionados también tienen el derecho a ejercer un voto libre e informado.

Es decir, garantiza que la ciudadanía cuente con garantías mínimas para tener certeza de que los ciudadanos postulados a un cargo de elección popular cumplen con los principios de rendición de cuentas, transparencia y certeza en la utilización de recursos económicos a su disposición, y que, en esta medida, son opciones aptas e idóneas, y cuentan con una integridad compatible con el cargo a desempeñar, lo cual constituye una garantía mínima para la democracia.

SÉPTIMO. Efectos. Al haber resultado infundados, inoperantes e ineficaces los agravios de los inconformes, se **confirma**, en la materia de impugnación, la resolución del Instituto Nacional Electoral controvertida.

Sin embargo, dado que la pretensión de MORENA y de los ciudadanos Victorino Apodaca García y Araceli García Muro era que se revocara la sanción impuesta y pudieran contender los ciudadanos sancionados como candidatos diputados federales en el actual proceso electoral federal, se considera que la orden de sustitución emitida por la autoridad responsable se debe considerar *sub iúdice*, motivo por el cual, al haberse confirmado la resolución impugnada, se debe reactivar la vigencia de la orden de sustitución, siendo que el plazo dado (cuarenta y ocho

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

horas), comenzará a transcurrir a partir de la notificación de esta sentencia al partido político recurrente.

Por las razones y fundamentos legales que han sido expuestos, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **ST-JDC-284/2021** y **ST-JDC-354/2021** al recurso de apelación **ST-RAP-32/2021**; en consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes de los medios de impugnación acumulados.

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

TERCERO. El partido político MORENA, deberá sustituir a los candidatos sancionados en el acto impugnado, dentro del plazo otorgado por la autoridad responsable, mismo que se computará a partir de la notificación de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, por correo electrónico, a las partes y, por **estrados**, tanto físicos como electrónicos, a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98, 99 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en atención al Convenio de Colaboración Institucional celebrado por este Tribunal con el Instituto Nacional Electoral, los treinta y dos organismos públicos locales y los treinta y dos tribunales electorales locales el ocho de diciembre de dos mil catorce.



Asimismo, hágase del conocimiento público en la página que tiene este órgano judicial en Internet.

En su caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, con el voto concurrente que formula el Magistrado Alejandro David Avante Juárez, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados integrantes de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y **da fe**.

VOTO CONCURRENTES DEL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ EN LA SENTENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN ST-RAP-323/2021 Y ACUMULADOS.

Coincido con el sentido de la sentencia de confirmar la resolución emitida por el INE que, entre otras cosas, determinó la pérdida del derecho de los ciudadanos actores para ser registrados en las candidaturas a diputaciones federales en el actual proceso electoral. Sin embargo, difiero de las razones que la sustentan.

a. Caso

Se controvierte la resolución emitida por el INE por la que modifica el dictamen consolidado³⁷ y la respectiva resolución,³⁸ respecto de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña, específicamente lo relativo a la pérdida del derecho

³⁷ INE/CG197/2021

³⁸ INE/CG198/2021

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

a ser registrados como candidatos de diversos ciudadanos que participaron en los procesos internos de Morena.

Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional en la sentencia dictada en el expediente ST-RAP-14/2021 y sus acumulados.

b. Decisión

Por mayoría, se determinó confirmar la resolución impugnada, al considerar que la responsable sí se apegó a lo ordenado por esta Sala Regional y, por tanto, que fue adecuada la sanción impuesta a los ciudadanos actores consistente en la pérdida del derecho a ser registrados en las candidaturas que pretendían.

c. Razones del disenso.

Si bien coincido con que debe confirmarse la determinación tomada por el INE en cuanto a la pérdida del derecho de los ciudadanos para ser registrados, difiero de que ello sea una sanción, como sostuve en el voto particular que emití en la sentencia dictada en el ST-RAP-14/2021 y sus acumulados, es mi convicción que la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las normas previstas en los artículos 229, párrafo 3, párrafo 4, 445 y 456 de la LEGIPE permite concluir que la consecuencia normativa prevista para aspirantes a precandidatos que resultaron vencedores en el proceso interno de selección de candidatos por la no presentación de informes de gastos de precampaña **tiene la naturaleza de una causa de inelegibilidad o impedimento y no de sanción.**

No obstante, tal resolución es cosa juzgada y obliga, antes que a todos, a los integrantes del pleno de esta sala.



ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

En tal sentido, desde mi perspectiva la razón para desestimar los agravios planteados se da desde una posición más sustancial. Esto es, que independientemente de la valoración o no de la propaganda detectada por el INE, así como en lo referente a la individualización ordenada por la mayoría de esta Sala, lo cierto es que, desde mi perspectiva, puede mantenerse la conclusión de que, la sola omisión de entrega conlleva la consecuencia de la pérdida de registro, esencialmente, como lo expuse en la mencionada resolución, por los bienes jurídicos que protege la obligación de presentar informes.

De esta forma, para mí son inoperantes todos los agravios relacionados con la pretensión de que el INE indebidamente aplicó la “sanción” de pérdida del derecho a ser registrados, pues desde mi perspectiva tal consecuencia normativa es directa ante la falta de presentación de informes de gastos.

Por ende, los argumentos que controvierten la determinación de máxima gravedad en la conducta, así como las cuestiones planteadas respecto a la incorrecta valoración de la misma como a la individualización, desde mi posición, son ineficaces jurídicamente.

En efecto, en la sentencia mencionada coincidimos todas las magistraturas en considerar que todos los participantes en los procesos de selección de candidaturas tienen la obligación de presentar informes.

Por tanto, la omisión de hacerlo, como se razona en esta nueva sentencia, ya no puede ser objeto de consideración jurídica alguna que module o modifique tal omisión.

ST-RAP-32/2021 Y ACUMULADOS

Por ende, desde mi perspectiva, la valoración de la falta que se ordenó al INE no podía ser otra que la pérdida de la posibilidad de ser registrados para los ciudadanos pues, como lo sostuve en su momento, se trata de una conducta que atenta contra las bases fundantes de nuestra democracia y, por ende, las consecuencias jurídicas deben tener un efecto impeditivo para acceder a la competencia por poder público en tales circunstancias.

De ahí que, por tal consideración, incluso sin conceder sobre mi posición respecto a que tal consecuencia normativa, como se prevé en la ley, no puede ser considerada una sanción, obligado por la sentencia en los términos ya referidos, coincido plenamente con el resultado al que arribó el INE y, tan solo por lo ya expuesto, la calificación de los agravios ahora planteados debería ser la inoperancia.

Por lo antes expuesto, es que formulo este voto concurrente.

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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación, en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.