

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SM-RAP-102/2021

**APELANTE:** EDGAR JIMÉNEZ TREJO

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INE

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO CAMACHO OCHOA

**SECRETARIADO:** SIGRID LUCIA MARÍA GUTIÉRREZ ANGULO Y NANCY ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES

**COLABORADOR:** DAVID ALEJANDRO GARZA SALAZAR

Monterrey, Nuevo León, a 26 de mayo de 2021.

**Sentencia** de la Sala Monterrey que **revoca** el acuerdo del Consejo General del INE en la que sancionó al aspirante a candidato independiente, a presidente municipal de Ezequiel Montes, Edgar Jiménez, por un lado, con la pérdida de su derecho a ser registrado en el actual proceso electoral 2021, y por otro, con la pérdida del derecho a ser registrado en los dos procesos electorales siguientes, por la omisión de presentar el informe de la etapa de obtención de apoyo ciudadano; **porque esta Sala considera** que, **por un lado**, debe quedar firme la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado en el actual proceso electoral, porque, en general, los alegatos para cuestionar en general la responsabilidad resultan ineficaces, y **por otro**, debe revocarse la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado en los dos procesos electorales siguientes, por la omisión de presentar el informe de la etapa de obtención de apoyo ciudadano, porque la porción normativa en la que se fundamenta es contraria a la regularidad constitucional, específicamente, al principio de proporcionalidad y, por tanto, debe inaplicarse al caso.

### Índice

Glosario.....	1
Competencia y procedencia .....	2
Antecedentes .....	2
Estudio de fondo .....	4
Apartado preliminar. Materia de controversia.....	4
Apartado I. Decisión general .....	5
Apartado II. Desarrollo de la decisión.....	6
Tema i. Ineficacia de los planteamientos sobre los planteamientos relacionados con la responsabilidad del recurrente .....	6
Tema ii. Planteamientos sobre la individualización la sanción.....	11
Apartado III. Efectos .....	22
Resolutivo.....	23

### Glosario

<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos.

<b>Ley General/LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Edgar Jiménez/apelante:</b>	Edgar Jiménez Trejo
<b>Reglamento de Fiscalización:</b>	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
<b>Acuerdo:</b>	Acuerdo INE/CG434/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial De La Federación, recaída al recurso de apelación identificado con la clave SM-RAP-64/2021.
<b>SIF:</b>	Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Unidad Técnica/UTF:</b>	Unidad Técnica de Fiscalización de Instituto Nacional Electoral.

## Competencia y procedencia

**1. Competencia.** Esta Sala Monterrey es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte el Acuerdo del Consejo General del INE, en cumplimiento a lo ordenado en diversa sentencia de este órgano jurisdiccional, en la que se impone como sanción la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral local 2020-2021, así como en los dos procesos electorales subsecuentes al aspirante a candidato independiente a presidente municipal de Ezequiel Montes en el estado Querétaro, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la cual este órgano ejerce su jurisdicción<sup>1</sup>.

2

**2. Requisitos procesales.** Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos de los acuerdos de admisión<sup>2</sup>.

## Antecedentes<sup>3</sup>

### I. Revisión de informes de ingresos y gastos por obtención de apoyo ciudadano en el proceso electoral estatal en Querétaro

**1.** El 28 de octubre de 2020, el INE dio a conocer los **plazos para la fiscalización** de los informes de ingresos y gastos de precampaña para el proceso electoral federal ordinario 2020-2021 para presidencias municipales<sup>4</sup>.

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

<sup>2</sup> Véase el acuerdo de admisión correspondientes.

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

<sup>4</sup> INE/CG519/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, del proceso electoral federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021. En el cual el INE, estableció que, concretamente en el estado de Querétaro, en lo que hace a las precampañas y apoyo ciudadano, la fecha límite para la entrega de los informes sería el 15 de febrero de 2021, la notificación de Oficios de Errores y Omisiones el 22 de febrero, la respuesta a Oficios de Errores y Omisiones el 1 de marzo, la emisión del Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización el 9 de marzo, la aprobación de la Comisión de Fiscalización el 15 de marzo, la presentación al Consejo General el 18 de marzo y la aprobación del Consejo General el 25 de marzo.



2. El 13 de febrero de 2021<sup>5</sup>, **Edgar Jiménez se desistió** de su aspiración a ser candidato independiente a presidente municipal de Ezequiel Montes, Querétaro ante el Consejo Municipal correspondiente.

3. El 15 de febrero, **concluyó el plazo** para que los **aspirantes a candidaturas independientes presentaran los informes** de ingresos y gastos realizados durante la obtención del apoyo ciudadano respecto de los cargos de ayuntamientos, en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro.

4. El 16 de febrero, la **Unidad Técnica requirió a Edgar Jiménez** para que, en el plazo de **1 día natural**, presentara la información relacionada con su informe de ingresos y gastos de la etapa de obtención de apoyo ciudadano<sup>6</sup>. Sin embargo, **Edgar Jiménez no presentó escrito o respuesta** alguna al requerimiento.

5. El 25 de marzo, el **INE sancionó a Edgar Jiménez** con la **pérdida del derecho a ser registrado como candidato** en el proceso electoral concurrente 2020-2021, así como en los dos procesos electorales subsecuentes (INE/CG255/2021).

## II. Primer recurso de apelación ante la Sala Monterrey

3

1. Inconforme con la determinación de pérdida del derecho a ser registrado como candidato, **Edgar Jiménez presentó recurso de apelación** (SM-RAP-64/2021) con la pretensión de que la Sala Monterrey revocara la resolución del Consejo General del INE, y a su vez, dejara sin efectos la sanción impuesta<sup>7</sup>.

2. El 28 de abril, esta **Sala Monterrey modificó** la resolución que ordenó la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral

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

<sup>6</sup> [...] *dado que de la verificación al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), se observó que usted ha omitido presentar el Informe de obtención de apoyo de la ciudadanía, por lo que se REQUIERE que presente en el SIF, lo siguiente:*

- *El informe que refleje los ingresos y gastos correspondiente al periodo para la obtención del apoyo de la ciudadanía.*
- *El registro de operaciones con su respectiva documentación comprobatoria que soporte los ingresos y gastos reflejados en el informe correspondiente.*
- *Los avisos de contratación que manifiesten los bienes y servicios contratados durante el periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía.*
- *El reporte de los eventos realizados en el módulo correspondiente del SIF, con su respectiva documentación soporte mediante la cual se detallen las actividades realizadas por el aspirante durante la obtención de apoyo de la ciudadanía.*
- *El motivo por el cual no presentó su informe de ingresos y gastos.*
- *Las aclaraciones que a su derecho convengan.*

*Lo anterior, con el fin de que no incurra en alguna conducta que sea susceptible de sanción como las señaladas en el artículo 446, numeral 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).*

*Así, en los términos establecidos en el acuerdo CF/018/2020 referido, tiene usted un **plazo de 1 día natural** contado a partir de la notificación de la presente misiva, para presentar en el SIF lo antes solicitado.*

*Finalmente, y en cumplimiento al resolutivo QUINTO del acuerdo CF/018/2020, es deber de esta autoridad recordarle que el artículo 378 de la LGIPE, señala que la omisión en la presentación del informe de ingresos y gastos de obtención de apoyo de la ciudadanía es motivo de sanción, pudiendo ser ésta la **NEGATIVA DEL REGISTRO DE LA CANDIDATURA.***

<sup>7</sup> Lo anterior, porque: **i) respecto de la responsabilidad**, el recurrente aduce que: **a.** la autoridad fiscalizadora debió tomar en consideración su desistimiento a ser candidato independiente a presidente municipal de Ezequiel Montes, Querétaro, por lo que, al ser un ciudadano no le es aplicable la normativa electoral en materia de fiscalización y **b.** el INE debió considerar que el SIF tuvo fallas, de ahí que, estuviera impedido de registrar el reporte de sus ingresos y egresos en la etapa para recabar apoyo ciudadano y **ii) en cuanto a la individualización** que la sanción que se le impuso contravenía los criterios de este Tribunal Electoral, al limitar su derecho a ser votado en los siguientes dos procesos electorales.

concurrente 2020-2021, así como en los dos procesos electorales subsecuentes, al considerar que el Consejo General del INE dejó de reconocer, en apego a una *interpretación conforme*, que entre las posibles sanciones no sólo estaba la cancelación del registro, sino todas las establecidas en la normatividad, de manera que ordenó al INE la emisión de una nueva resolución en la que: por un lado, dejara firmes los temas relacionados con la responsabilidad del recurrente, esto es, el desistimiento a su candidatura independiente a presidente municipal y la supuesta falla técnica del SIF que provocó que no se registrara el cumplimiento de sus obligaciones; y por otro lado, la nueva determinación **únicamente tendría la finalidad de calificar nuevamente la falta e individualizar** la sanción a efecto de determinar la sanción aplicable, en un análisis de proporcionalidad, y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LEGIPE.

Todo con la precisión de que la individualización de la sanción se realizaría sin variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización<sup>8</sup>.

El 5 de mayo, **Consejo General del INE se pronunció** en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente y que es el acto actualmente impugnado.

#### Estudio de fondo

##### **Apartado preliminar. Materia de controversia**

**1. En la resolución impugnada<sup>9</sup>**, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, el Consejo General del INE **emitió una nueva determinación, en la que, en el ejercicio de individualización**, ahora sí consideró las diversas sanciones y determinó imponer la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro, y en los dos procesos electorales subsecuentes, porque la omisión absoluta de presentación del informe de ingresos y gastos de la etapa de obtención de apoyo ciudadano, genera una afectación, entre otros, a los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia (sin que resulte trascendente el monto involucrado), que son de mayor trascendencia al interés del aspirante.

---

<sup>8</sup> En concreto, en el apartado de efectos se estableció: *Deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al entonces aspirante a candidato independiente infractor; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, y considerar los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de la obtención del apoyo ciudadano.*

<sup>9</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia de La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial De La Federación, recaída al recurso de apelación identificado con la clave SM-RAP-64/2021 de 4 de mayo.



**2. Pretensión y planteamientos**<sup>10</sup>. El promovente **pretende** que se revoque la resolución impugnada, para que se deje sin efectos la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el proceso electoral local 2020-2021, así en los dos procesos electorales subsecuentes, para lo cual hace valer los planteamientos: **i) respecto de la responsabilidad**, el recurrente aduce que: **a.** la autoridad fiscalizadora debió tomar en consideración su desistimiento a ser candidato independiente a presidente municipal de Ezequiel Montes, Querétaro, por lo que, al ser un ciudadano no le es aplicable la normativa electoral en materia de fiscalización, **b.** el INE debió considerar que el SIF tuvo fallas, de ahí que, estuviera impedido de registrar el reporte de sus ingresos y egresos en la etapa para recabar apoyo ciudadano, y **ii) en cuanto a la individualización de la sanción o consecuencia jurídica**, refiere que la pérdida del derecho a participar en los dos periodos subsecuentes es excesiva y desproporcional, prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunado a que dicha sanción lo discrimina, respecto al trato dado a los precandidatos o candidatos de partido.

**3. Cuestiones a resolver.** Determinar si, a partir de lo considerado por la responsable y los agravios expuestos por el apelante: **i) respecto de ambos agravios relacionados con la responsabilidad** ¿Si esta Sala Monterrey está autorizada para conocer los alegatos sobre el desistimiento del recurrente a ser candidato independiente y su imposibilidad de registrar el reporte de sus ingresos y egresos por las fallas del SIF?, y **ii) en cuanto a la individualización de la sanción** ¿Si la pérdida del derecho del recurrente para participar en los próximos dos procesos electorales se ajusta a la regularidad constitucional?.

5

#### **Apartado I. Decisión general**

Esta Sala Monterrey considera que debe **revocarse** el Acuerdo del Consejo General del INE que sancionó al aspirante a candidato independiente a presidente municipal de Ezequiel Montes, Querétaro, Edgar Jiménez, por un lado, con la pérdida de su derecho a ser registrado en el actual proceso electoral 2021, y por otro, con la pérdida del derecho a ser registrado en los dos procesos electorales siguientes, por la omisión de presentar el informe de la etapa de obtención de apoyo ciudadano; **porque esta Sala considera** que, **por un lado**, debe quedar

<sup>10</sup> Conforme con la demanda presentada el 8 de mayo. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró la instrucción.

firme la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado en el actual proceso electoral, porque, en general, los alegatos para cuestionar en generar la responsabilidad resultan ineficaces, y **por otro**, debe revocarse la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado en los dos procesos electorales siguientes, por la omisión de presentar el informe de la etapa de obtención de apoyo ciudadano, porque la porción normativa en la que se fundamenta es contraria a la regularidad constitucional, específicamente, al principio de proporcionalidad y, por tanto, debe inaplicarse al caso.

## **Apartado II. Desarrollo de la decisión.**

### **Tema i. Ineficacia de los planteamientos relacionados con la responsabilidad del recurrente**

**1. Planteamientos.** El impugnante refiere respecto a su responsabilidad en la infracción que: **a.** la autoridad fiscalizadora debió tomar en consideración su desistimiento a ser candidato independiente a presidente municipal de Ezequiel Montes, Querétaro, por lo que, al ser un ciudadano no le es aplicable la normativa electoral en materia de fiscalización<sup>11</sup> y **b.** el INE debió considerar que el SIF tuvo fallas, de ahí que, estuviera impedido de registrar el reporte de sus ingresos y egresos en la etapa para recabar apoyo ciudadano<sup>12</sup>.

6

---

<sup>11</sup> Me causa agravio que las autoridades electorales encargadas de realizar el dictamen apoyo a la ciudadanía 2020 2021 hayan omitido registrar mi desistimiento a la aspiración de la candidatura independiente para el cargo de presidente municipal de Ezequiel Montes Querétaro evidenciándose la falta de comunicación entre la autoridad del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y el Instituto nacional electoral sobre todo porque tengo entendido que cualquier documento la autoridad local tiene el deber de subir al sistema todo cuanto pasa en los expedientes ciudadanos, siendo evidente que mi estatus como candidato independiente feneció el día 13 de febrero del año en curso que fue cuando presente mi desistimiento a mi aspiración dejando de tener ese carácter de aspirante a candidato independiente en el momento en que me fue recibido mi escrito y tomado mi ratificación en forma personal por el Consejo Municipal Ezequiel Montes del Instituto electoral del Estado de Querétaro.

Por tal motivo ser evidente el cambio de mi estatus de aspirante a ser un ciudadano me deja de aplicar por completo la normatividad electoral al ser un desistimiento voluntario como tal; por tal motivo es evidente que la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional electoral resolvió las supuestas faltas en que incurri sin tener conocimiento del status de ciudadano y no de aspirante a candidato independiente que tenía desde el día 13 de febrero del presente año.

<sup>12</sup> Me causa agravio la resolución que impugno emitida por los Consejeros Generales del Instituto Nacional Electoral, considerando que toman la imputación que me hace en el Dictamen Apoyo de la Ciudadanía 2020-2021 de ser omiso en presentar mi reporte de ingresos y egresos para recabar el apoyo ciudadano; sin que exista haya realizado una verificación previa en el con sistema respecto de mi acceso e historial de navegación; toda vez que el sistema informático que proporcionó el Instituto Nacional Electoral falló, como lo demuestro con el historial de navegación de internet de mi computadora que agrego impreso al presente recurso de revisión: en el que se advierte que realice 54 acciones en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, que fueron tendientes a presentar los días 15 y 16 del año en curso el reporte de y ingresos y egresos que la ley me exige; es decir, dentro del plazo establecido en la ley para cumplir con esta obligación.

En tal virtud, demuestro con las impresiones la falla de la página de internet del sistema integral de fiscalización que el criterio aplicado al caso concreto afecta mis derechos humanos político electorales; pues la omisión que se me imputa en los considerandos de la resolución, no fue por culpa, negligencia o dolo del suscrito cómo hacen mención en la resolución los consejeros del Instituto Nacional Electoral sino por las deficiencias del sistema que provocó o que no se registrará el cumplimiento de mis obligaciones (a pesar de que ya no tenía el carácter de aspirante a candidato) en tiempo y forma y que la misma autoridad; con el aparato tecnológico que tiene ni siquiera haya revisado en su sistema si existe la huella digital del suscrito de haber ingresado en la plataforma digital con la firma electrónica que me proporcionó y verificar las 54 acciones que realice los días 15 y 16 de febrero del año 2021, la problemática que tuve para subir la información que se me imputa fui omiso en entregar.

**2. Decisión.** Es **ineficaz** lo alegado por el recurrente, porque son planteamientos que ya fueron desestimados en el SM-RAP-64/2021, en la que se consideró que:

**a.** las obligaciones que el recurrente adquirió en materia de fiscalización al obtener la calidad de aspirante, son independientes de si logra o no obtener la candidatura o si se desistía de su pretensión y **b.** el recurrente omitió allegar documentación para acreditar que existieron los impedimentos técnicos que alega, aunado a que, tuvo a su alcance el apoyo técnico para instruirlo en el manejo del sistema, pues conocía los requisitos y obligaciones para llevar a cabo los registros de operaciones en tiempo y forma en el SIF, al momento de registrarse como aspirante a una candidatura independiente.

### **3. Desarrollo de la decisión**

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

La **cosa juzgada** puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: **la primera, se denomina eficacia directa** y opera cuando los sujetos, objeto y causa resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. **La segunda es cuando opera la eficacia refleja**<sup>13</sup>. Este criterio busca garantizar el principio de seguridad jurídica, al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evita criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, que puedan servir de sustento para emitir sentencias

<sup>13</sup> Ello, de conformidad con la jurisprudencia 12/2003 de rubro y texto: **COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.**-La cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada. Los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones. Empero, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: La primera, que es la más conocida, se denomina eficacia directa, y opera cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. La segunda es la eficacia refleja, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa; esto es, la tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios. En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades, sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto, de manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio. Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones. **Los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los siguientes:** a) La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente; b) La existencia de otro proceso en trámite; c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; d) Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero; e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y g) Que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

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

Así, conforme al criterio mencionado, **para que una determinación genere eficacia refleja sobre otro juicio o recurso**, no es indispensable la concurrencia de las tres identidades que caracterizan la cosa juzgada directa, sino que tan **solo se requiere que en la sentencia ejecutoriada emitida en el primer proceso se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable<sup>14</sup>, sobre algún hecho o una situación determinada**, que constituya un elemento o presupuesto lógico **que resulte necesario para sustentar jurídicamente la decisión que se emita en el segundo proceso**.

### 3.2. Fuerza normativa de los criterios emitidos por un tribunal de revisión

8

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

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

Por ello, **las sentencias o decisiones definitivas o con las que finalizan o resuelven dichos juicios o recursos deben ser cumplidas**, porque, al revisarse

---

<sup>14</sup> De acuerdo con la Sala Superior, la eficacia refleja se determina especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o los actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones, pretensiones o excepciones.

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

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



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

Dichas condiciones deben cumplirse, por mandato directo del derecho a la tutela judicial efectiva, en el que se establece tanto el derecho de acceso a la justicia como el deber de los tribunales de otorgarla (artículo 17 de la Constitución General), hasta el punto en el que las sentencias deben cumplirse, como ha sostenido la SCJN<sup>15</sup>.

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

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

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

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

## 2. Resolución previa y planteamientos actuales.

<sup>15</sup> Artículo 17.- (...) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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

2.1. Para resolver los planteamientos hechos valer por el impugnante en el recurso de apelación anterior, de esta misma cadena procesal, **esta Sala Monterrey emitió la sentencia** SM-RAP-64/2021, en la cual, entre otros aspectos, determinó:

a. En cuanto al tema del **deslinde de su aspiración** a candidatura a presidente municipal, se consideró infundado su planteamiento pues el recurrente pasó **por alto que las obligaciones que adquirió en materia de fiscalización al obtener la calidad de aspirante son independientes de si logra o no obtener la candidatura o si desiste de su pretensión.**

Por tanto, **el hecho de que el actor no haya continuado con el procedimiento para obtener una candidatura independiente –por el desistimiento presentado-, no implica que las irregularidades que cometió mientras tenía el carácter de aspirante, no deban ser objeto de sanción.**

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

10

b. Por otro lado, en cuanto a lo alegado respecto a que **las fallas en el SIF** provocaron que incumpliera con sus obligaciones, se consideró que no le asistía la razón porque aun y cuando pretendió ofrecer capturas de pantalla, no acompañó documentación alguna de la que se pudiera inferir que en realidad existieron los impedimentos técnicos que alega.

También se mencionó que las fallas reportadas en su escrito únicamente correspondían al 15 y 16 de febrero, sin que se pronunciara sobre el día 17 del mismo mes, fecha en la cual debió presentar su informe.

Además, se consideró que el recurrente tuvo a su disposición *el Manual del Usuario del SIF*<sup>16</sup>, en el sitio electrónico del INE y contaba con la posibilidad, conforme a lo establecido en el Plan de Contingencia del Sistema, de comunicar esa incidencia sobre el funcionamiento del SIF al número telefónico y correo

---

<sup>16</sup>Consultable en el link: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/Manual\\_usuario\\_SIF\\_v4.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/Manual_usuario_SIF_v4.pdf)



*electrónico disponibles para contactar personal capacitado para dar solución a las dificultades relacionadas con el SIF, en términos del Acuerdo INE/CG518/2020<sup>17</sup>.*

Por tanto, no existe evidencia suficiente de que el recurrente haya accionado el protocolo de aviso para demostrar que existieron deficiencias en el funcionamiento del SIF, que le impidieron cumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización<sup>18</sup>.

**2.2.** En atención a ello, resulta evidente la **ineficacia** de lo alegado respecto a que la autoridad fiscalizadora no tomó en cuenta su cambio de estatus al haberse desistido de su aspiración a la candidatura, y que debido a fallas en el SIF omitió subir el reporte solicitado por la UTF.

Esto, porque, como podrá advertirse, se trata de un hecho que ya fue desestimado en la ejecutoria anterior. En ese entendido, tomando en consideración que esta autoridad jurisdiccional en materia electoral ya resolvió en definitiva sobre este tema, lo alegado es ineficaz.

Máxime que, como se indicó, al resolver el expediente SM-RAP-64/2021, sólo se dejó plenitud de jurisdicción a la responsable para que examinara el tema relativo a la individualización de la sanción al precandidato, por lo que las cuestiones vinculadas con violaciones al procedimiento, materialización de la infracción y responsabilidad ya no pueden examinarse.

11

### **Tema ii. Planteamientos sobre la constitucionalidad de la sanción de pérdida del derecho a ser registrado en dos procesos electorales.**

**1. Planteamiento central.** El impugnante refiere **en cuanto la sanción, que la misma es inconstitucional**, porque restringir su derecho a participar en dos periodos subsecuentes es excesiva y desproporcional (6 años), prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunado a que dicha sanción lo discrimina, respecto al trato dado a los precandidatos o candidatos de partido.

<sup>17</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de apoyo ciudadano para el Proceso Electoral Federal Ordinario y Locales Concurrentes 2020-2021, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de dicho proceso.

<sup>18</sup> Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al resolver en los recursos de apelación SM-RAP-35/2018 y SM-RAP-43/2018.

**2. Decisión.** Esta Sala Monterrey considera que la porción normativa es contraria a la regularidad constitucional y, por tanto, debe inaplicarse al caso concreto, porque es contraria a los principios constitucionales de desproporcionalidad e igualdad de sanciones que tienen la misma causa.

Lo anterior, porque esta Sala Monterrey considera, en términos similares a lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-REC-265/2021, que la sanción de inhabilitación para dos procesos electorales siguientes a aquél en que se comete la falta infringe directamente la prohibición de penas desiguales y desproporcionales, contemplada en el artículo 22 la Constitución General, en la medida que legislación prevé distinta sanción para conductas que son igualmente reprochables.

Esto, porque ante la misma conducta de omisión de presentar informes de ingresos y gastos del aspirante en el periodo previo a la obtención de la candidatura (ya sea precampaña en candidaturas de partidos políticos, o respaldo ciudadano en candidaturas independientes), el legislador dispuso para los primeros la sanción de pérdida del derecho o cancelación del registro solamente para el proceso electoral en que se comete la infracción; mientras que para los segundos (aspirantes a candidaturas independientes) reguló además de esa sanción en el actual proceso, para los dos procesos subsecuentes.

12

### 3.1. Justificación

En efecto, el texto completo del artículo cuya porción normativa se considera inconstitucional establece lo siguiente:

**Artículo 456.**

1. [...]

**d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:**

*I. Con amonestación pública;*

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

*III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación de este;*

***IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y***



V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

En efecto, el principio de proporcionalidad de penas analiza una regla (tipo penal) frente a un principio la Constitución General (el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 la Constitución General<sup>19</sup>), con la finalidad de determinar si la regla satisface o no la exigencia del principio la Constitución; concretamente, si la pena es acorde o no con relación al bien jurídico afectado.

Para ello se requiere un estudio comparativo de la norma tildada de inconstitucional con otras de similar contexto y afectación al bien jurídico protegido, en un esquema horizontal, o si el estudio únicamente debe comprender la evaluación de la proporcionalidad de la norma atendiendo a los factores que la integran en un orden meramente vertical y, en su caso, por qué es elegible uno respecto del otro.

Esto es, se trata de medir racionalmente, de acuerdo con las exigencias del Constituyente, si el legislador está emitiendo tipos penales cuya penalidad esté realmente obedeciendo a un “todo lógico”, es decir, a un universo más o menos coherente y congruente en sí mismo, tomando en cuenta la voluntad del pueblo y, sobre todo, el grado de reproche que éste quiere imprimir en cada tipo penal<sup>20</sup>.

La SCJN ha sostenido que “la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes”<sup>21</sup>.

El derecho fundamental a una pena proporcionada constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador<sup>22</sup>. El primero cumple al establecer en la ley la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada.

<sup>19</sup> **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.  
[...].

<sup>20</sup> Véase Amparo directo en revisión 85/2014. 4 de junio de 2014.

<sup>21</sup> Véase la siguiente tesis de rubro “PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” [Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Página: 503, Tesis: 1a. 1a./J. 3/2012 (9a.)].

<sup>22</sup> Sobre este punto, véase Lopera Mesa, *op. cit.*, pp. 175-180.

Así, la *proporcionalidad en abstracto* de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, etcétera. Por su parte, la autoridad o juzgador es el encargado de determinar la *proporcionalidad en concreto* de la pena (o sanción)<sup>23</sup>.

La Primera Sala de la SCJN sostuvo que la relación entre la pena y el delito es una relación *convencional*, porque depende de aspectos contingentes que no están dados de antemano. Así, su relación no sólo atiende a cuestiones éticas o valorativas propias de cada sociedad y momento histórico, sino también a consideraciones de oportunidad. En este sentido, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de penas previsto en los códigos atienda *exclusivamente* a la importancia el bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente<sup>24</sup>.

14

La Primera Sala de la SCJN interpretó la garantía de proporcionalidad de las penas prevista en el artículo 22 la Constitución General en el sentido de que “[e]l legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo”<sup>25</sup>.

La cláusula de *proporcionalidad de las sanciones* penales contemplada en el artículo 22 de la Constitución no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando ésta es mayor a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o de mayor importancia. La escala de penas determinada en la legislación establece una jerarquía de castigos *no sólo* en función de la importancia de los distintos bienes jurídicos protegidos y de las afectaciones a éstos, sino también atendiendo a consideraciones de política criminal.

Conforme a lo cual, es legítimo, desde una perspectiva constitucional, el objetivo de disminuir la incidencia delictiva a partir del aumento de las penas. Así, el

---

<sup>23</sup> La distinción entre proporcionalidad en abstracto y proporcionalidad en concreto de las penas ha sido recogida en la acción de inconstitucionalidad 146/2007.

<sup>24</sup> Criterio sustentando al resolver el Amparo directo en revisión 181/2011 y el Amparo directo en revisión 85/2014.

<sup>25</sup> LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Septiembre de 2008, Página: 599, Tesis: P./J. 102/2008, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Penal]. En el mismo sentido, véase la sentencia recaída en el amparo directo en revisión 1405/2009.



incremento en la comisión de ciertos delitos justifica que el legislador instrumente una respuesta penal de mayor intensidad que se traduzca también en un aumento de las penas.

Por tanto, para evaluar la proporcionalidad de una pena también debe tenerse en cuenta si el legislador ha considerado, al momento de determinar su cuantía, que se trata de un delito cuya alta incidencia lo lleva a enderezar una intervención penal que se traduzca en una pena mayor.

Esto significa que tanto la gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena<sup>26</sup>, sin que la ausencia de esta justificación se traduzca en la inconstitucionalidad de la pena.<sup>27</sup>

En ese sentido, el juicio sobre la proporcionalidad de una pena no puede realizarse de manera aislada, sino tomando como referencia las penas previstas por el propio legislador para otras conductas de gravedad similar; esa comparación no puede hacerse de forma mecánica o simplista, porque además de la similitud en la importancia de los bienes jurídicos lesionados y la intensidad de la afectación, deben considerarse aspectos relacionados con la política criminal instrumentada por el legislador, esto es, para determinar la gravedad de un delito, también hay que atender a razones de oportunidad, que están condicionadas por la política criminal del legislador.

15

Entonces, si el principio de proporcionalidad impone la necesidad de comparar la pena enjuiciada con otras penas asignadas a otros delitos, tiene que establecer la forma de seleccionar las penas que constituyen ese *tertium comparationis*. Para ello, debe rechazarse la comparación de penas previstas para delitos que protegen bienes jurídicos distintos, porque una mayor penalidad puede explicarse por la intensidad en la afectación del bien jurídico o por razones de política criminal.

<sup>26</sup> En este sentido, véase la tesis jurisprudencial de rubro "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY" [Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIII, Enero de 2011, Página: 340, Tesis: 1a./J. 114/2010].

<sup>27</sup> Véase el al resolver el ADR 181/2011 y el Amparo directo en revisión 85/2014.

Así, la SCJN, en la Tesis: 1a. CCCXI/2014 (10a.), 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*, sostuvo que el análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 de la Constitución General está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables<sup>28</sup>.

16

Ese principio de proporcionalidad de la pena es aplicable al régimen sancionador electoral, conforme al criterio sustentado por la Sala Superior en la Tesis XLV/2002 de rubro: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*, que señala que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi estatal* que consideran la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente le encomendó las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las

<sup>28</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación: Primera Sala. Tesis: 1a. CCCXI/2014 (10a.). "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. Para analizar el marco legal de las sanciones, de cara al contenido del artículo 22 constitucional, debemos ubicarnos en lo que la dogmática jurídico penal llama "penalidad", "punibilidad", "merecimiento", "necesidad de la pena" o "pena abstracta", y no en el ámbito de la individualización de la sanción, que se refiere propiamente a la pena que imponen los jueces en los casos concretos. La punibilidad o penalidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general y determinada cualitativamente por la clase del bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque a éste. El análisis de proporcionalidad que prescribe el artículo 22 constitucional está ligado precisamente a la obra legislativa, esto es, a determinar si el legislador diseñó la penalidad o punibilidad de los delitos de manera coherente, **tomando en consideración un orden o escala que garantice que las personas que sean condenadas por delitos similares, reciban sanciones de gravedad comparable**, y que las personas condenadas por delitos de distinta gravedad sufran penas acordes con la propia graduación del marco legal. **Este principio se transgrede o infringe cuando la obra legislativa dispone, de forma marcadamente desigual, distintas penalidades para dos conductas que son igualmente reprochables**. Por el contrario, el análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales podría tener lugar en un ámbito muy distinto: el de las reglas relativas a la individualización de la sanción, que lleva a cabo el juzgador. Cuando un juzgador va a determinar la sanción penal concreta en un caso determinado, es decir, cuando va a decidir cuál es la pena específica entre el máximo y el mínimo establecido en la penalidad, entonces podría eventualmente aplicar un test de proporcionalidad".



limitaciones correspondientes, entre las cuales destaca el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.

Así, se sostuvo que de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada han establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia.

Por su parte, la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

En ese sentido, el poder punitivo del Estado ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.

De manera que, se ha considerado válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios

desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas.

Por lo expuesto, resulta aplicable al régimen administrativo sancionador electoral el principio de *proporcionalidad de las penas*, entendido en el sentido que las sanciones deben estar diseñadas para que las personas que sean condenadas por conductas ilícitas o infracciones similares reciban sanciones de gravedad comparable, de manera que, dicho principio se vulnera cuando la sanción regulada en la ley es desigual, esto es, que establece distintas sanciones para dos conductas que son igualmente reprochables.

#### 4. Valoración

4.1 Como se dijo, **le asiste la razón** al recurrente, porque la norma impugnada prevé que cuando las personas que aspiran a candidaturas independientes omiten rendir su informe de ingresos y egresos relativo al periodo de obtención de apoyo ciudadano serán sancionados con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos (además del proceso en que se comete la falta) *en los dos procesos subsecuentes*.

18

En ese sentido, debe decirse que en el caso es posible realizar el *tertium comparationis*, porque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también prevé como falta la relativa a que las precandidaturas de los partidos políticos no rindan el informe de ingresos y gastos de precampaña y la sanción es la pérdida del derecho a que se registre la candidatura en el proceso electoral en el que se comete la infracción.

Bajo ese contexto, es claro que la Ley Electoral regula dos hipótesis similares, pues tipifica como infracción tanto la omisión de los aspirantes a las candidaturas independientes de rendir el informe de ingresos y gastos relativo al periodo de obtención de apoyo ciudadano (previo a obtener la candidatura) como la omisión de las precandidaturas de rendir informes de ingresos y gastos de precampaña (que también se dan previo a la obtención de la candidatura).

Las conductas guardan similitudes jurídicas relevantes, porque, en ambos casos, **(i)** los sujetos activos aspiran a obtener una candidatura; **(ii)** la infracción se actualiza por no rendir informes de ingresos y gastos de las actividades que se desarrollan precisamente con miras a obtener la candidatura y **(iii)** las conductas

atentan contra los principios en materia de fiscalización, como es la transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda.

En ese sentido, para determinar si la sanción asignada por el legislador a la omisión de presentar informes de ingresos y gastos del periodo de obtención de respaldo ciudadano (en el caso de las candidaturas independientes) es desproporcionada en comparación con la sanción establecida para la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña (en el caso de las candidaturas de partido), para ello, es necesario transcribir el contenido de los artículos respectivos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Infracción	Conducta y sanción
<p>Omisión de presentar informe de ingresos y gastos de precampañas.</p> <p><b>Artículo 445.</b> 1. Constituyen infracciones de los aspirantes, <b>precandidatos</b> o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley: [...] <b>d)</b> No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta Ley;</p>	<p><b>Artículo 229. [...]</b> <b>3.</b> Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.</p> <p><b>Artículo 456.</b> <b>1.</b> Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: [...] <b>c)</b> Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: <b>I.</b> Con amonestación pública; <b>II.</b> Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y <b>III.</b> Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.</p>
<p>Omisión de presentar informe de ingresos y gastos de actos tendentes al recabar el apoyo ciudadano.</p> <p><b>Artículo 446.</b> 1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley: [...] <b>g)</b> No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en esta Ley;</p>	<p><b>Artículo 378.</b> <b>1.</b> El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como Candidato Independiente. <b>2.</b> Los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente no entreguen los informes antes señalados, serán sancionados en los términos de esta Ley.</p> <p><b>Artículo 456.</b> <b>1.</b> Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: <b>d)</b> Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes: <b>I.</b> Con amonestación pública; <b>II.</b> Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;</p>

	<p>III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;</p> <p><b><u>IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y</u></b></p> <p>V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.</p>
--	---

Así, esta Sala Monterrey advierte que la sanción asignada por el legislador a la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña (precandidatura de partido político), en comparación con la sanción establecida para la omisión de presentar informes de ingresos y gastos de actos tendentes a la obtención del respaldo ciudadano (aspirante a candidatura independiente) es distinta e infringe directamente el principio de proporcionalidad de la sanción previsto en el artículo 22 de la Constitución General.

20

Lo anterior, porque, como se dijo, se trata de conductas ilícitas similares, ya que ambas se cometen por personas que aspiran a una candidatura, se actualizan con motivo de las actividades que se desarrollan con la intención de obtener la candidatura y atentan contra el modelo de fiscalización, la rendición de cuentas, la transparencia y la equidad de la contienda con similar intensidad.

Sin embargo, el legislador asignó una sanción mayor y más gravosa a los aspirantes a una candidatura en la vía independiente respecto a una precandidatura en la vía de partidos políticos, sin que exista una justificación razonable para ello.

Esto, porque mientras que para la o el precandidato de partido político la sanción máxima es la pérdida del derecho a registrarse o su cancelación en un proceso electoral (en el que se comete la infracción), para el aspirante en la vía independiente, la sanciona de pérdida del derecho a ser registrado o su cancelación es en el proceso electoral en curso y en los dos procesos electorales subsecuentes es decir, en el que se comete la infracción y en los siguientes dos procesos.



Esta mayor penalidad o sanción no se justifica, entre otras razones, porque existe identidad en intensidad en la afectación a los bienes jurídicos protegidos. Y para la conducta de no presentar el informe de ingreso y gastos la mayor sanción asignada por el legislador sólo es respecto del proceso electoral en el que se participa, sin que se justifique la lógica de una afectación más intensa a un sujeto (aspirante a una candidatura independiente) respecto de otro sujeto (precandidato de partido político) porque en ambos casos se atenta contra los mismos bienes jurídicos protegidos.

Por ende, de la comparación de las sanciones señaladas se advierte que la inhabilitación para dos procesos electorales subsecuentes resulta desproporcional.

Para esta Sala Monterrey, un argumento determinante en este caso es la identidad de la conducta dentro de un mismo periodo o fase electoral, respecto de la protección de los mismos bienes jurídicos y con la misma fuerza o gravedad de la política sancionadora del legislador para proteger el régimen sancionador, por lo cual, no existe justificación para contemplar una sanción mayor para los aspirantes a candidaturas independientes respecto de las o los precandidatos de partidos políticos, por la comisión de la misma conducta.

21

Lo anterior, en el entendido que, si bien el legislador puede establecer sanciones más severas para las infracciones de este tipo como una medida para responder a un aumento en el incumplimiento, lo cual constituye un indicio para justificar la mayor gravedad de ese ilícito para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, incluso en ese caso, la sanción debe ser igual a la conducta similar, aspecto de proporcionalidad de la sanción que no se cumple en este caso.

Por tanto, la sanción de inhabilitación por dos procesos electorales prevista en el artículo 456, numeral, 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales para la infracción de no presentar el informe de ingreso y gastos del periodo de etapa de obtención del apoyo ciudadano es una sanción que viola la garantía de proporcionalidad contemplada en el artículo 22 de la Constitución General.

Esto, porque no garantiza que las personas que sean responsables por infracciones similares reciban sanciones de gravedad comparable<sup>29</sup>.

En consecuencia, la porción normativa prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al señalar *en caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable*, debe **inaplicarse** al caso concreto, por ser contraria a la regularidad constitucional.

**4.2** Finalmente, se desestima el planteamiento del impugnante en cuanto a que fue víctima de discriminación.

Esto, porque si bien existe una diferencia en los supuestos normativos que sancionan a los precandidatos de partido y a los aspirantes a candidatos independientes, finalmente, se ha declarado la inconstitucionalidad de dicha norma y, por tanto, su inaplicación.

22

### **Apartado III. Efectos**

En atención a lo expuesto, se **revoca** en su totalidad el Acuerdo impugnado, para que el Consejo General del INE emita una nueva determinación en la que, a partir de lo considerado en la presente ejecutoria atienda a los siguientes efectos:

**1. Queda firme** el Acuerdo en la parte que tuvo por acreditada la infracción consistente en la omisión de presentar informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano y lo relativo a la sanción impuesta consiste en la pérdida o cancelación del registro en el actual proceso electoral<sup>30</sup>, porque son ineficaces los agravios respecto de la responsabilidad del apelante.

---

<sup>29</sup> En términos argumentativos, se trata de garantizar lo que Chaim Perelman llamó «regla de justicia formal», que se traduce en la exigencia de aplicar las mismas consecuencias jurídicas para la misma clase de casos (misma solución para el mismo tipo de problema), sólo que en este caso el objeto de la regla es la obra legislativa. Cfr. Perelman, Chaim, *La justicia*, traducción de Gerardo Guerra, UNAM, México, 1964, pp. 23-41.

<sup>30</sup> Se tiene por acreditada la comisión de la conducta ilícita determinada en el Considerando 6 de la presente Resolución, violatoria de los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.



2. **Se deja sin efectos** la sanción impuesta a la recurrente consistente en la pérdida del derecho a ser registrado en los dos procesos electorales subsecuentes al que se desarrolla actualmente<sup>31</sup>, ante la inconstitucionalidad de la porción normativa que prevé esa sanción o consecuencia.

3. **Se inaplica** al caso concreto el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción IV, de la Ley General, por lo cual, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, sexto párrafo<sup>32</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, párrafo 4<sup>33</sup>, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. **Infórmese** lo conducente, por conducto de la Sala Superior, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por el artículo 99, párrafo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>34</sup>.

Por lo anterior, lo procedente es:

### Resolutivo

**Primero.** Se **revoca** la resolución controvertida, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

23

**Segundo.** **Infórmese** lo conducente, por conducto de la Sala Superior, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

<sup>31</sup> [...] este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer a Edgar Jiménez Trejo, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes [...]

<sup>32</sup> Artículo 99. [...]

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>33</sup> Artículo 6. [...]

4. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior del Tribunal Electoral informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>34</sup> Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.[...]

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados Ernesto Camacho Ochoa y Claudia Valle Aguilasocho, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y el Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Ricardo Arturo Castillo Trejo, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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