



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

INE/CG357/2021

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-JDC-416/2021 y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021

ANTECEDENTES

I. Inicio del procedimiento oficioso. En sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de febrero de dos mil diecinueve, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en el marco de la revisión de los Informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de Gobernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Guerrero, ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido Morena, así como de los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y la ciudadana Adela Román Ocampo, derivado de los hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización en el monitoreo de vía pública y redes sociales, con la finalidad de salvaguardar el debido proceso que rige el actuar de este Instituto ante probables infracciones a la normatividad en materia de origen, monto, destino y aplicación de sus recursos. Por lo anterior, el diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó iniciar el procedimiento **INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.**

II. Aprobación de la Resolución. El veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión extraordinaria la Resolución identificada con el número **INE/CG327/2021**, por medio del cual se declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido Morena, los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto, y la ciudadana Adela Román Ocampo, identificado en el párrafo anterior.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

III. Medios de impugnación. Inconforme con la resolución mencionada, el treinta de marzo de dos mil veintiuno, la ciudadana Adela Román Ocampo y el Partido Morena, interpusieron recursos de apelación para controvertir la resolución **INE/CG327/2021**, quedando radicados en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) e identificados con los expedientes **SUP-RAP-73/2021 y SUP-RAP-75/2021**, respectivamente.

En la misma fecha, el ciudadano J. Félix Salgado Macedonio interpuso un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano para controvertir el mismo acto, por lo que fue radicado en la Sala Superior e identificado con el expediente **SUP-JDC-416/2021**.

Así mismo, el ciudadano Yair Seraser García Delgado interpuso recurso de apelación para controvertir la resolución **INE/CG327/2021**, por lo que fue radicado en la Sala Superior e identificado con el expediente **SUP-RAP-76/2021**.

Por otra parte, el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno el ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros presentó Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano para combatir la mencionada resolución, mismo que fue radicado en la Sala Superior e identificado con el expediente **SUP-JDC-428/2021**.

Finalmente, el primero de abril de dos mil veintiuno el ciudadano Luis Walton Aburto interpuso un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano para controvertir la resolución **INE/CG327/2021**, por lo que fue radicado en la Sala Superior e identificado con el expediente **SUP-JDC-432/2021**.

IV. Escisión. Mediante Acuerdo de cuatro de abril de dos mil veintiuno, la Sala Superior determinó escindir del expediente **SUP-RAP-75/2021** presentado por Morena, para que la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación valore los planteamientos relativos a los sujetos sancionados como precandidatos a diputado local por Distrito 04 de Acapulco y presidente municipal de Petatlán, ambos del estado de Guerrero.

V. Declinación de competencia. El cuatro de abril de dos mil veintiuno la Sala Superior acordó declarar la competencia a favor de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de México, para resolver el medio de impugnación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

76/2021; debido a que la controversia se encuentra relacionada directamente con la pérdida del derecho del promovente a ser registrado como candidato de Morena a una diputación local en el estado de Guerrero, por presuntamente incumplir con sus obligaciones en materia de fiscalización.

VI. Acumulación. Al tratarse de la misma autoridad responsable y el mismo acto reclamado y a fin de evitar que se dicten resoluciones contradictorias, la Sala Superior decretó la acumulación de los expedientes **SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021** al diverso **SUP-JDC-416/2021**.

VII. Sentencia. Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Superior resolvió el recurso referido, en sesión pública celebrada el nueve de abril de dos mil veintiuno, determinando en sus Puntos Resolutivos, lo siguiente:

*“PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación en los términos señalados en el apartado cuatro de esta Resolución.*

*SEGUNDO. Se **desecha** la demanda correspondiente al expediente SUP-JDC-428/2021.*

*TERCERO. Se le **ordena** al Instituto Nacional Electoral realizar una **interpretación conforme** del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del apartado 7.3.6, a fin de que las sanciones puedan individualizarse debidamente.*

*CUARTO. Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada para los efectos precisados en la presente sentencia.*

(...)”

VIII. Cumplimiento. Derivado de lo anterior, el Juicio Ciudadano **SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021** tuvo por efecto **revocar parcialmente** la resolución **INE/CG327/2021**, para los efectos ordenados por la Sala Superior, por lo que se procede a la modificación de dicho documento. Lo anterior, con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c) y d); 199, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, en consecuencia, se presenta el Proyecto de mérito.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

IX. Escrito del partido Morena. El doce de abril de dos mil veintiuno, el partido Morena presentó a esta autoridad un escrito, mediante el cual formuló alegatos relacionados con la calificación de la falta e individualización de la sanción del C. J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO, con base en la interpretación conforme ordenada por la Sala Superior en la sentencia que por esta vía se acata.

En este sentido, se aclara que los alegatos expuestos por el partido Morena, **no son susceptibles de valoración** en el presente Acuerdo, toda vez que el mismo se emite en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, cuyos alcances y efectos se encuentran precisados en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, específicamente en el considerado denominado **8. EFECTOS** en concatenación con el **RESOLUTIVO TERCERO** de dicha sentencia; por lo que el actuar de esta autoridad sólo se puede limitar a lo resuelto y ordenado en la sentencia de mérito.

Lo anterior, pues la sentencia a la que por esta vía se da cumplimiento, conlleva para el partido recurrente la promesa de que las sanciones impuestas en la Resolución revocada serán analizadas y calificadas de conformidad con mandato judicial y para esta autoridad la obligación de acatar la orden judicial. Así, las autoridades responsables se encuentran obligadas a realizar los actos necesarios para su eficaz cumplimiento, por lo que deben actuar o dejar de actuar, en la forma exigida en la sentencia.

Finalmente, en el cumplimiento de una sentencia no queda a cargo de la autoridad responsable fijar los términos en que debe cumplirla, por lo que, en el caso concreto, la Sala Superior determinó claramente los efectos del presente cumplimiento sin que de los mismos se advierta que los sujetos incoados puedan presentar argumentos para delimitar la actuación de este Instituto. En consecuencia, los argumentos vertidos no serán materia del presente Acuerdo.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, numeral 1, inciso aa); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de Campaña de las y los candidatos al cargo de Gubernatura, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Guerrero.

2. Determinación del órgano jurisdiccional. Que el nueve de abril de dos mil veintiuno, la Sala Superior resolvió **revocar parcialmente** la Resolución identificada con el número **INE/CG327/2021**, dictada por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para valorar la gravedad de las irregularidades por cada una de las personas sancionadas, lo anterior con base en una serie de Lineamientos precisados en la sentencia en comento.

3. Alcances del cumplimiento. Que por lo anterior y en razón del **estudio de fondo** de la sentencia recaída en el expediente **SUP-JDC-416/2021 y acumulados**, la Sala Superior, determinó lo que a continuación se transcribe:

“(…)

7. ESTUDIO DE FONDO

(…)

7.6.3.2 Análisis del caso concreto

Como se indicó, los actores solicitan la inaplicación al caso concreto de los artículos 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE, ya que, en su opinión, la sanción de pérdida del derecho a ser registrado por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido o, en su caso, la cancelación de registro no es proporcional, ya que consideran que constituye una restricción injustificada al derecho a ser votado establecido en el artículo 35 de la Constitución.

*Como se dijo, se considera **fundado parcialmente** el agravio de la parte actora, ya que, si bien, la pérdida o cancelación del registro es una consecuencia que se ajusta a los parámetros constitucionales –como ya lo estableció la SCJN–, lo cierto es que los artículos 229 y 456 de la LEGIPE no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.*

En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

constitucional, en relación con el artículo 1.º de la Ley Fundamental. De ahí que el Consejo General del INE debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho a los precandidatos.

En ese sentido, 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 LEGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.

De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encontrará ahora 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, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro.

*En ese sentido, por un lado, es **infundado** el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña.*

Se considera así, ya que el establecimiento de dichas sanciones en la LEGIPE es acorde a la regularidad constitucional, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución federal.

*No obstante, por otro lado, **les asiste la razón a los actores** en el sentido de que la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro no es acorde con los artículos 1º o y 35 constitucionales, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE.*

Entonces se advierte que la autoridad al aplicar dichas disposiciones deberá considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional como se explicará a continuación:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

• ***El principio de interpretación conforme***

El objetivo de este apartado consiste en desarrollar el planteamiento ya indicado en el sentido de que es necesario en el caso realizar una interpretación conforme de las disposiciones legales cuya invalidez se reclama.

La interpretación conforme es una herramienta que se implementó a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once y que se ha desarrollado mediante la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Electoral.

Ante el reconocimiento de un conjunto de derechos de fuente nacional e internacional, se ha articulado un sistema interpretativo para que su sentido prevalezca en el resto del ordenamiento.

Al momento de interpretar la validez de una norma a la luz de los derechos humanos contenidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales, los órganos jurisdiccionales deben partir de que su creación a través de procesos democráticos les otorga una presunción de constitucionalidad.

No obstante, pueden existir situaciones en las cuales una disposición pueda admitir diversas interpretaciones, de entre ellas, algunos significados que resulten contradictorios frente a los derechos humanos. En esos casos, la interpretación conforme no implica eliminar o desconocer la presunción de constitucionalidad, sino que permite armonizar su contenido con los principios constitucionales.

En efecto, la interpretación conforme es una técnica que tiene su justificación en los principios de supremacía constitucional. De este modo, esta técnica interpretativa se utiliza principalmente respecto de las disposiciones que se encuentran en ordenamientos de menor rango que la Constitución y lo que se busca es dotarlas de un sentido que las haga compatibles y congruentes con ella.

Como se dijo, esta técnica cobra mayor relevancia en México a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once, pues en el párrafo segundo del artículo 1.º de la Constitución se estableció como mandato que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En ese sentido, se reitera que lo que se busca es realizar una lectura que armonice de la mejor manera posible los valores o bienes constitucionales en juego.

De esta manera, los jueces deben realizar los siguientes pasos, de forma previa a decidir sobre la inconstitucionalidad de una norma:

- a) En primer lugar, debe realizar una interpretación conforme en sentido amplio, en la cual se vincule el sentido de la norma de acuerdo con los derechos humanos que han sido reconocidos en el paradigma constitucional, para agotar todos los posibles sentidos de la norma;*
- b) Posteriormente, debe realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la cual, de los diversos sentidos que se puedan atribuir a la norma, se elija aquel que evite incidir o vulnerar el contenido esencial de los derechos humanos; por último,*
- c) Finalmente, cuando no haya sido posible aplicar alguno de estos supuestos, deberá optar por la inaplicación de la norma.*

En relación con lo anterior, la Suprema Corte ha adoptado diversos criterios que sirven de respaldo:

- “Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que de ser posibles varias interpretaciones de la disposición debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental”.*

“En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro”.

“Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio pro persona no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene, conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra”⁹³.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

• *“En el caso de la voluntad objetiva del legislador, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino una atemperación o adecuación frente al texto original de la disposición normativa impugnada”.*

“Asimismo, el principio de interpretación conforme se fundamenta en una presunción general de validez de las normas que tiene como propósito la conservación de las leyes; por ello, se trata de un método que opera antes de estimar inconstitucional o inconvencional un precepto legal”.

“En ese sentido, solo cuando exista una clara incompatibilidad o contradicción que se torne insalvable entre una norma ordinaria y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o algún instrumento internacional, se realizará una declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de inconvencionalidad”.

“Por tanto, el operador jurídico, al utilizar el principio de interpretación conforme, deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional”⁹⁴.

• *“[...] antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento”⁹⁵; de manera que solo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse”⁹⁶.*

Como se desprende de los criterios de la Suprema Corte, la interpretación conforme es una obligación de los juzgadores, aplicable en los casos en que se esté en la presencia de una norma que resulte sospechosa o dudosa, de cara a los parámetros del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Es decir, cuando el juzgador considere que la aplicación estricta de una norma pueda ser potencialmente contradictoria con determinados principios y derechos reconocidos en la Constitución, requiere plantearse si es viable que la interpretación de la norma pueda maximizar los derechos presuntamente afectados.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

El principio que pretende salvaguardar este ejercicio es el de la preservación de la constitucionalidad de las normas. Por lo cual, se exige agotar todas las posibilidades de significado en que la norma se vuelva compatible con la Constitución o los instrumentos internacionales; y solo en los casos en que exista una clara incompatibilidad o contradicción insalvable debe cuestionarse su constitucionalidad.

En el caso concreto, como se indicó, los actores pretenden que se inaplique la porción normativa relativa al artículo 229, numeral 3, y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 1.ª J.4/2016, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad–convencionalidad, debe ser la última consecuencia. Lo anterior, porque, como se comentó, el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, en el que el juez, a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

Debido a esto, el análisis planteado por los actores implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

*Por tanto, el punto de partida comienza en la presunción de constitucionalidad de la ley secundaria, es decir, de la LEGIPE. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, **la contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y si no se dan estas características no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues opera a favor del legislador y de su acto una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad.*

Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser considerada inconstitucional, pues recordemos que existe una deferencia al legislador democrático que genera la presunción de que el acto legislativo es conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

En este asunto, la parte recurrente considera que deben inaplicarse las porciones normativas de la ley secundaria que establecen como sanción la pérdida o cancelación del registro a los aspirantes o precandidatos que no presenten su informe de ingresos y gastos de precampaña en el plazo establecido para ello.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Los recurrentes consideran que es una sanción desproporcionada que vulnera el derecho fundamental a ser votado que se encuentra previsto en la Constitución general y cuya protección debe ser de orden preponderante frente a cualquier otro bien jurídico, como lo es el de la rendición de cuentas.

*Al respecto, esta Sala Superior estima que la aplicación en automático de la máxima sanción a todos los candidatos que no entreguen el informe de gastos de precampaña, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, **sí resulta desproporcionado** y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada. Se considera así, porque la autoridad responsable parte de la premisa de que la falta es lo suficientemente grave que no amerita una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió, sino que su consecuencia jurídica directa debe ser la supresión del derecho a ser votado.*

La conclusión de la autoridad responsable es incompatible con los criterios de la Suprema Corte que establecen que:

- Las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente;*
- En caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos al significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado:*
- Los requisitos exigidos a los ciudadanos para ocupar los cargos de elección popular deben encontrarse plenamente justificados con **criterios razonables y proporcionales**.*

*De igual forma, se considera que la aplicación automática de la sanción máxima sin valorar las circunstancias en las que se cometió la infracción, podría ser contradictoria con los criterios de esta Sala Superior en los que se ha sostenido que las restricciones para el ejercicio del derecho al voto deben **cumplir el requisito de proporcionalidad**.*

En diversas ocasiones este órgano jurisdiccional ha sostenido que el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de su protección, ya que el derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En ese sentido, aplicar las sanciones máximas como lo hizo el INE implica dejar de valorar las circunstancias particulares del caso, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, con lo que se restringe de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado; circunstancia que no resulta proporcional y no favorece la protección del derecho fundamental a ser votado.

En ese orden, esta Sala Superior considera que la interpretación y aplicación estricta y automática de la sanción prevista en el artículo 229 de la LEGIPE es incompatible con el ejercicio efectivo del derecho a ser votado reconocido en la Constitución.

Por lo tanto, atendiendo a una interpretación conforme se debe asignar un significado a dicha disposición que la haga compatible con el derecho humano a ser votado.

Al efecto, esta autoridad jurisdiccional considera que el artículo 229 de la LEGIPE admite una interpretación conforme que la hace armónica con el artículo 35 constitucional y que maximiza el derecho a ser votado, en concordancia con el artículo 1.º constitucional y que, por lo tanto, no la hace incompatible con el ordenamiento constitucional.

Así, a partir de la interpretación conforme y sistemática de las disposiciones bajo estudio, la autoridad administrativa electoral, a efecto de sancionar esta conducta, tiene a su disposición el catálogo de sanciones que ofrece el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracciones I, II y III, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, bajo una interpretación conforme en los términos indicados, se estima que la ley electoral, ante este tipo de infracción, no establece una sanción única, sino que admite la graduación respectiva, ya que, dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta 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.

Como resultado de esta interpretación conforme y sistemática de las disposiciones impugnadas se considera que se armoniza la ley secundaria con la Constitución general, pues, a final de cuentas, esta interpretación no conlleva una distorsión del sentido normativo, ya que la pérdida o cancelación del



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

registro continúa siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral cuando ocurra la falta de presentación del informe de precampaña.

Sin embargo, ahora, bajo la interpretación conforme, no aplicará esa sanción de forma gramatical o literal y en automático, sino que tendrá a su disposición el catálogo de sanciones que prevé el artículo 456 de la LEGIPE para los aspirantes y precandidatos.

Esto permitirá y obligará a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción, de forma que, si decide aplicar la sanción máxima y con ello hacer nugatorio el derecho a ser votado de un ciudadano, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación que una restricción de un derecho humano fundamental amerita, lo que favorece la protección del derecho a ser votado de la ciudadanía.

Como se ha visto, la interpretación conforme ofrecida por esta Sala Superior consiste en una atemperación o adecuación de las disposiciones cuestionadas con vistas a proteger el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental y, a la vez, permite conservar una norma en el sistema jurídico al reconocerse su regularidad constitucional y, de ese modo, preservar la deferencia a la legislatura democrática.

En consecuencia, lo procedente es revocar la Resolución impugnada, ya que se advierte que la autoridad responsable, al momento de imponer la sanción a los candidatos investigados, partió de la premisa de que solo era posible la imposición de la sanción correspondiente a la pérdida o cancelación del registro, lo que la llevó a no valorar las circunstancias objetivas y subjetivas en las que cada uno de los aspirantes cometió la infracción.

8. EFECTOS

*En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada en lo que respecta a la multa del partido político MORENA y **revocar** la sanción respecto de los precandidatos para que el CG del INE en un plazo de **cuarenta y ocho horas** contadas a partir de que se le notifique la presente sentencia, califique nuevamente la falta cometida por los precandidatos investigados y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas, en el entendido de que si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

*Asimismo, esta Sala Superior considera que, en el caso concreto, es necesario el establecimiento de determinados **criterios** que el INE deberá tomar en cuenta necesariamente al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, como lo son los siguientes:*

En la imposición de cualquier sanción, la autoridad debe determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos.

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como¹⁰¹:

- 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;*
- g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.*

Asimismo, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida a los precandidatos a la gubernatura de Guerrero; 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 precampañas.

Ahora, a efecto de realizar lo anterior, el INE debe partir de las siguientes premisas establecidas y justificadas en la presente ejecutoria:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

• *Los aspirantes de MORENA en Guerrero sujetos de esta controversia son material y formalmente precandidatos y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.*

• *En el caso, **no existe presentación extemporánea**, pues los informes que presentaron MORENA y sus precandidatos se realizaron después de que fuera viable su revisión o verificación, de manera que las faltas que cometieron tanto MORENA como sus precandidatos fue la **no presentación del informe** y no así la presentación extemporánea de los informes, por lo que con independencia de la graduación de la sanción que se haga atendiendo a las particularidades y circunstancias de cada caso, debe considerarse que todos los precandidatos incurrieron en la misma irregularidad*

• *En caso de que el CG del INE decida aplicar la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de la y los precandidatos involucrados, deberá prever lo conducente respecto a la sustitución de la candidatura.*

(...)"

4. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado como **SUP-JDC-416/2021 y acumulados**.

Por lo que, conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, este Consejo General procede a modificar la Resolución **INE/CG327/2021**, en los términos siguientes:

- La Sala Superior, dejó intocadas todas las consideraciones que sustentan la Resolución **INE/CG327/2021** recaída al procedimiento administrativo sancionador oficioso con el número de expediente **INE/P-COF/UTF/69/2021/GRO**.
- Este Consejo General se abocará únicamente al análisis de la parte conducente a la calificación de la falta cometida por los precandidatos y la precandidata, por lo que realizará la individualización correspondiente a



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

efecto de imponer la sanción adecuada, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso en concreto.

5. Que en tanto la Sala Superior dejó intocadas las demás consideraciones que sustentan la Resolución identificada como **INE/CG327/2021**, este Consejo General únicamente se abocará al estudio y análisis de lo relativo a las modificaciones ordenada por el órgano jurisdiccional, que se encuentran en el Considerando **4** apartado **A**, de la respectiva Resolución, en específico la calificación de la falta cometida e imposición de la sanción de los ciudadanos Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y la ciudadana Adela Román Ocampo, en cumplimiento a lo expresamente ordenado por la Sala Superior, materia del presente Acuerdo.

6. Determinación derivada del cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, este Consejo General modifica la Resolución número **INE/CG327/2021**, relativa al procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido Morena y los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y la ciudadana Adela Román Ocampo identificado con el número de expediente **INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO**, respecto a la imposición de la sanción y calificación de la falta de los precandidatos Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y la precandidata Adela Román Ocampo.

En cumplimiento a lo ordenado en la resolución **SUP-JDC-416/2021 y Acumulados**, tomando como premisa lo determinado en dicha sentencia respecto a que los y la aspirante de Morena en Guerrero son **material y formalmente precandidatos** y, por ende, **sus actividades deben ser catalogadas como actos de precampaña**, así como que existe **omisión de presentar el informe** y no extemporaneidad en su presentación, porque el informe presentado por Morena y tres de sus precandidatos se realizó después de que fuera viable su revisión o verificación, este Consejo General procede a su acatamiento en los siguientes términos:

“(…)



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

4. Individualización de la sanción y determinación de la sanción, respecto de la omisión de presentar el Informe de Precampaña precisados en el Considerando 2.

Una vez acreditada la comisión de la conducta ilícita determinada en el Considerando 2 de la presente Resolución, violatoria del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos se procede a individualizar la sanción correspondiente, en atención a las particularidades que en el caso se presentan.

En consecuencia, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar las faltas determinando lo siguiente:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión).
- b)** Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron.
- c)** Comisión intencional o culposa de la falta.
- d)** La trascendencia de las normas transgredidas.
- e)** Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f)** La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g)** La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

Una vez hecho lo anterior, se procederá a la imposición de la sanción considerando además que no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

En consideración a lo desarrollado en los párrafos que anteceden, por cuestión de metodología se analizará la infracción en la que incurrieron cada uno de los sujetos obligados atendiendo a las características especiales de cada uno de ellos, para los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y la ciudadana



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Adela Román Ocampo en su calidad de precandidatos en el apartado **A**, y por lo que hace al partido Morena en el apartado **B**¹.

A. Por lo que hace a la imposición de la sanción a las precandidaturas.

En este sentido, como ya ha quedado acreditado, las precandidaturas que omitieron presentar el informe de precampaña respectivo, son las siguientes:

Nombre	Cargo	Estado/ Municipio/ Distrito
Félix Salgado Macedonio	Gubernatura	Guerrero
Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros	Gubernatura	Guerrero
Adela Román Ocampo	Gubernatura	Guerrero
Luis Walton Aburto	Gubernatura	Guerrero

Por lo anterior, se analizará en un primer momento, en acatamiento a lo sostenido por la Sala Superior del TEPJF dentro de la sentencia que por esta vía se da cumplimiento, y se valorará la gravedad de las irregularidades cometidas por los precandidatos, considerando los aspectos siguientes:

- 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.

En un segundo momento, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010.

¹ Se precisa que en el presente Acuerdo se deja intocado el apartado B, ya que dicha sanción fue confirmada por la Sala Superior en la sentencia que por esta se da cumplimiento. Asimismo, respecto a las sanciones impuestas a los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, se encuentran *sub judice* en virtud de los expedientes SCM-RAP-19/2021 y SCM-RAP-20/2021.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Finalmente, se analizarán de forma concatenada los elementos para individualizar la sanción, respecto de cada una de las personas señaladas. Para el efecto de graduar la sanción, se valorará en cada caso, el tipo de gravedad de la violación atribuida a las precandidaturas a la gubernatura del estado de Guerrero; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, considerando 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 precampañas, así como en la equidad en la contienda electoral.

Así, para efecto de claridad y atender lo mandatado por la Sala Superior, se procederá a calificar y graduar proporcionalmente la sanción a imponer por cada una de las personas incoadas, de conformidad con los sub-apartados siguientes:

- I.Félix Salgado Macedonio.**
- II.Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros.**
- III.Adela Román Ocampo**
- IV.Luis Walton Aburto.**

A continuación, se desarrollan los sub-apartados en comento:

I. FÉLIX SALGADO MACEDONIO.

Una vez acreditada la comisión de la conducta ilícita determinada en el Considerando **2** de la presente Resolución, violatoria del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En este sentido, lo procedente es analizar los aspectos mínimos precisados en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, de conformidad con lo siguiente:

- i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.**

En la sesión ordinaria celebrada por este Consejo General el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo INE/CG519/2020, por el que se aprobaron los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

del Proceso Electoral Federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, del cual se desprende que los plazos para la fiscalización de mérito en el estado de Guerrero corrieron en las fechas citadas a continuación:

Entidad	Cargos	Periodo de precampaña (Homologado)		Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
		Inicio	Fin							
Guerrero	Gubernatura	martes, 10 de noviembre de 2020	viernes, 08 de enero de 2021	lunes, 11 de enero de 2021	viernes, 22 de enero de 2021	viernes, 29 de enero de 2021	miércoles, 10 de febrero de 2021	martes, 16 de febrero de 2021	viernes, 19 de febrero de 2021	viernes, 26 de febrero de 2021

Durante el desarrollo del procedimiento de fiscalización dentro de los plazos establecidos en el citado acuerdo, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó hallazgos de propaganda electoral en beneficio del precandidato incoado, por lo que se mandató el inicio del procedimiento que por esta vía se resuelve.

Derivado de lo anterior, el veinticuatro de febrero se le notificó al ciudadano Félix Salgado Macedonio el inicio del procedimiento oficioso de mérito y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente en su contra. Asimismo, el tres de marzo se le notificó el acuerdo de alegatos.

El veintiocho de febrero de dos mil veintiuno y el seis de marzo siguiente, el ciudadano respondió el emplazamiento y presentó el escrito de alegatos, respectivamente; en donde señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección a la candidatura a Gobernador del partido Morena; y **negó la realización de actos de precampaña** con el carácter de precandidato de Morena, porque –en su opinión– la convocatoria al proceso interno de selección del partido no contemplaba esa etapa y en ningún momento se le otorgó dicho carácter.

Por otro lado, el sujeto obligado, negó cualquier tipo de relación con los videos o las imágenes de la página de la red social Facebook, cuando de ellos se desprende su intención de contender por la candidatura e, incluso, reconoció haber sido registrado como precandidato a dicho cargo de elección popular; por lo que estaba obligado a presentar el informe correspondiente, obligación que ha sido confirmada por el órgano jurisdiccional en la sentencia que por esta vía se acata, situación que no aconteció de motu propio.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En este sentido, de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte que aun cuando el sujeto incoado tuvo la oportunidad, en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, de transparentar su situación en relación con sus ingresos y gastos durante el periodo de precampaña, no obstante que era notorio que lo hubiera hecho fuera del plazo establecido por la normativa, se limitó simplemente a negar los hechos imputados, sin que de sus argumentos se advierta la voluntad de cumplir con su obligación de rendición de cuentas. Esto es, durante los dos momentos que tuvo el ciudadano para presentar el informe de precampaña (emplazamiento y alegatos) **no hizo del conocimiento de esta autoridad que haya realizado presentación alguna de dicho informe ante el partido Morena**, ni aprovechó estos momentos para informar a la autoridad electoral sobre sus actividades de precampaña, sino por el contrario, insistió en que no era precandidato, por lo que no tenía la obligación de presentar el informe de precampaña al no estar registrado como tal.

Si se toma en cuenta que en un caso presentado por el propio partido Morena ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el años 2016 (SUP-JDC.1521/2016), la Sala Superior había definido con claridad que acorde con la interpretación de los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, numeral 2; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, numerales 2 y 6; 190, numeral 2; 191, numeral 1, inciso b); 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos b), c) y e); 394, numeral 1, inciso n); 428, numeral 1, inciso a); 430, y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 25, numeral 1; 59; 60; 79, y 80 de la Ley General de Partidos Políticos:

- a) ***los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación;***
- b) ***las personas precandidatas son obligadas solidarias con los partidos políticos o coaliciones de presentar los informes de gastos de precampaña,***



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

- c) la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.
- d) Tal deber significa que **incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora**, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.
- e) Corresponde al partido político conforme a la normativa en materia de fiscalización, presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados.

Resulta claro que en el caso no hubo la intención de cumplir con la normativa electoral ni con los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora, pese a que ésta le notificó los hallazgos encontrados y también queda evidenciado que no puede invocarse algún error de interpretación de la normativa aplicable, porque al propio partido Morena la autoridad jurisdiccional ya le había determinado la interpretación desde el año 2016.

En el expediente tampoco se encuentra elemento alguno que evidencie que ante el requerimiento de la autoridad fiscalizadora, el precandidato le hubiera preguntado al partido respecto a su calidad de precandidato. Por el contrario, las evidencias de los hallazgos localizados por la autoridad acreditan que él se ostentó con esa calidad y que su defensa la dirigió a señalar que no realizó precampaña y que no ordenó ni financió propaganda alguna relacionada con el periodo de precampaña, por lo que no tenía la obligación de rendir el informe.

En este orden de ideas, queda acreditada la falta de voluntad o disponibilidad del ciudadano Félix Salgado Macedonio para presentar el informe de precampaña, en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, aun y cuando la autoridad, mediante diligencias tendentes a lograr el cumplimiento de las obligaciones, le brindó la oportunidad de hacerlo en dos ocasiones, circunstancia que hubiera generado que el reproche de la autoridad fuera atenuado al demostrar su disponibilidad para cumplir con su obligación.



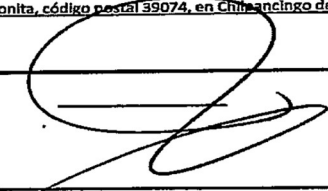
Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

ii. **Momento en que fue presentado el informe.**

Se destaca que no fue sino hasta el **veintidós de marzo de dos mil veintiuno** cuando el partido Morena presentó *ad cautelam* el informe del precandidato Félix Salgado Macedonio (en ceros); es decir, veinticuatro días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Guerrero. Dicha situación impidió a la autoridad fiscalizadora llevar a cabo de forma correcta y en tiempo la fiscalización de lo reportado por el partido y su precandidato, situación que pone en evidencia la falta de ánimo de cumplimiento del actor como de su partido, toda vez que en dicho informe se reiteró la negación de gastos pese a los hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización, pues el informe se presentó en ceros, como se advierte a continuación:

INFORME DE INGRESOS Y GASTOS

FEDERAL		
Presidente de la república <input type="checkbox"/>	Senador <input type="checkbox"/>	Diputado <input type="checkbox"/>
LOCAL <input checked="" type="checkbox"/>		
Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México <input checked="" type="checkbox"/>	Diputado Local <input type="checkbox"/>	
Presidente Municipal o Ayuntamiento o Alcalde <input type="checkbox"/>		
2. DISTRITO ELECTORAL NUMERO: <input type="checkbox"/>		
CABECERA MUNICIPIO O DELEGACIÓN _____		
3. ENTIDAD FEDERATIVA <u>GUERRERO</u>		
4. FECHAS: De inicio del periodo reportado <u>04-12-2020</u> fecha de término del periodo reportado <u>08-01-2021</u> .		
II. IDENTIFICACION DEL ASPIRANTE		
<input checked="" type="checkbox"/> Hombre <input type="checkbox"/> Mujer		
1. NOMBRE <u>J. Félix Salgado Macedonio</u>		
2. DOMICILIO PARTICULAR <u>Calle Principal S/N, Fraccionamiento India Bonita, código postal 39074, en Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.</u>		
3. TELÉFONO: Particular <u>7442581784</u>		Oficina 



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

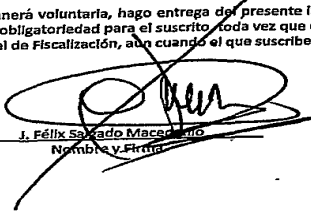
CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

III. Ingresos			
		IMPORTE	MONTO (\$)
1. Aportaciones:			\$0.00
	En efectivo	\$ 0.00	
	En especie	\$0.00	
2. Otros Ingresos:			\$0.00
	TOTAL		\$0.00

IV. Gastos			
		IMPORTE	MONTO (\$)
A. Gastos Operativos:			\$0.00
B. Gastos de Propaganda:			\$0.00
C. Gastos en Espectaculares:			\$0.00
D. Gastos en Medios Impresos:			\$0.00
E. Gastos en Eventos:			\$0.00
F. Gastos en Internet:			\$0.00
G. Gastos de Producción de Spots:			\$0.00
	TOTAL		\$0.00

V. Resumen			
		IMPORTE	MONTO (\$)
1. Ingresos:			\$0.00
2. Gastos:			\$0.00
3. Saldo:			\$0.00

De manera voluntaria, hago entrega del presente Informe de Ingresos y gastos al partido MORENA, en la Intendencia de que no existe obligatoriedad para el suscrito, toda vez que es el órgano de finanzas el encargado de presentarlo, en su caso, en el Sistema Integral de Fiscalización, aun cuando el que suscribe no fue registrado como precandidato a cargo de elección popular alguno.


J. Félix Sotelo Macedo
Nombre y Firma

09-01-2021
Fecha

Ahora bien, del análisis de dicho informe de ingresos y gastos, se aprecia que el mismo presumiblemente fue firmado por el ciudadano de mérito el pasado nueve de enero de dos mil veintiuno; sin embargo, no se advierte que el mismo 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 de mérito, pese a las notificaciones de emplazamiento y de alegatos realizadas por esta autoridad al ciudadano de mérito. Esta situación podría ser indicativa de una conducta consistente en la fabricación de pruebas por parte de los



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

sujetos obligados, para intentar engañar a la autoridad electoral con la intención de evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, pues si el informe que presentó estaba firmado desde el nueve de enero del año en curso, ¿por qué cuando lo requirió la autoridad fiscalizadora no lo exhibió? Y más aún, ¿por qué negó ser precandidato de Morena, cuando sí lo era?

En ese sentido, el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña por parte del Partido Morena **no fue adecuado ni eficaz** para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad, es decir, el momento en que fue presentado hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados por el sujeto incoado, con la finalidad de verificar que el origen, monto, destino y aplicación de los mismos se haya hecho conforme a las disposiciones normativas de la materia.

Por ende, la sola entrega, por los tiempos en los que ocurrió, no es apta para excluir de responsabilidad al ciudadano incoado, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo aunado al hecho de que hasta el último momento ha sostenido no haber realizado gastos con motivo de los actos de precampaña que realizó.

iii. Naturaleza y bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.

En este tenor, ante la acreditación de una infracción en materia de fiscalización resulta necesario analizar si en la especie se está ante una puesta en peligro o una afectación real, a los bienes jurídicos tutelados, en el caso en concreto los principios de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos y equidad en la contienda electoral.

Al respecto, como quedó señalado en la exposición de motivos² de la aprobación de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *el decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral de gran calado. Éste, a su vez, respondió a nuevas dificultades en materia de fiscalización, pero sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. Se encontró que el goce de estos derechos humanos está en función de la entidad en la que se reside; que la*

² Consultable en el link siguiente: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel subnacional, permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.

Así, las modificaciones realizadas en 2014 por el Constituyente Permanente, tuvieron, como objetivo en materia de fiscalización, **fomentar una mayor rendición de cuentas de los legisladores hacia sus representados; generar condiciones de equidad entre las diversas fuerzas políticas en los comicios federales y locales**. En otras palabras, se buscó establecer, desde nuestra Carta Magna, un esquema institucional que asegure que todos los mexicanos, independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad, en la que existan mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan, por lo que se estimó imperativo contar con la información de esos recursos en el momento en que se ejercen, con el objetivo de transparentar y agilizar la fiscalización, a fin de abonar a la rendición de cuentas.

Por otro lado, se continúa señalando en dicha exposición de motivos, respecto a la finalidad de la reforma en materia de fiscalización, que la **equidad en los procesos electorales** es uno de los más grandes y añejos reclamos que ha sido formulados en el sistema político de nuestro país, por lo que al hablar de *equidad se hace referencia a un piso parejo para todos los actores políticos que compiten por ocupar cargos de elección popular; a comicios justos en los que se compita de uno a uno, en los que la balanza no se incline a favor de una u otra fuerza.*

La fiscalización electoral conlleva un conjunto de tareas por medio de las cuales la autoridad electoral supervisa el origen y el destino de los recursos de los que hacen uso los diferentes actores u organizaciones electorales³. Con esto, se persiguen dos objetivos: **(i) que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas; (ii) constatar que se destinan, exclusivamente, a los fines previstos por la normatividad.**

Una adecuada fiscalización permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas opacas que violentan la normatividad y los principios de transparencia y rendición de cuentas que son rectores en una democracia constitucional. La **fiscalización comprende actividades preventivas,**

³ Instituto Federal Electoral. «El ABC de la fiscalización (a partidos políticos).» mayo de 2013. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/05%20Mayo/abcfisc/abc.pdf>.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

normativas, de investigación y de operación que contribuyen al resguardo de los principios ejes de las funciones electorales administrativas.

Por lo que, para dar celeridad a la fiscalización, se realizaron modificaciones, en primer lugar, a los plazos para la presentación de los informes ante la autoridad electoral y, en segundo lugar, se prevén instrumentos que facilitan la coordinación entre los órganos electorales y los órganos de inteligencia financiera para detectar movimientos irregulares, que puedan significar usos indebidos electorales de los recursos públicos de la administración pública federal, estatal o municipal.

En el caso en concreto, se advierte que no sólo se puso en peligro, sino que se afectó directamente la rendición y revisión de cuentas efectiva, que genera consecuencias reales en la contienda electoral, dotándola así de una correcta equidad entre los actores políticos e impidiendo que agentes prohibidos tengan injerencia en la vida política del país. Esta condición fue uno de los pilares que dieron origen a la última reforma trascendental en materia política-electoral, por lo que su afectación pone en duda la equidad de la contienda.

En consecuencia, la conducta desplegada por el ciudadano infractor lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, pues no sólo no lo presentó, sino que inclusive intentó engañar a la autoridad fiscalizadora negando la realización de actos de precampaña y presentando ya terminada la fiscalización un informe en ceros.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1521/2016, en el que determinó que **la omisión de rendir informes de precampaña** atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

iv. Circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción.

Las disposiciones normativas y reglamentarias rectoras del caso se encuentran vigentes desde el año 2014 y la interpretación respecto a las que al caso interesan ha quedado determinada por la máxima autoridad jurisdiccional por lo menos, desde el año 2016. Por tal motivo, ningún sujeto obligado puede invocar 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

de la norma. En el caso, el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no sólo por la vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa los requerimientos que le formuló y la relacionó con los hallazgos encontrados.

Al respecto debe señalarse que el ciudadano Félix Salgado Macedonio señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección de candidatura a Gobernador del partido Morena. Lo anterior, independientemente de que no haya solicitado su registro con esa misma naturaleza en el Sistema Nacional del Registro de Precandidatos y Candidatos, ni tampoco registrado su información de ingresos y gastos de precampaña en el Sistema Integral de Fiscalización.

Por el contrario, el partido Morena señaló que no llevó a cabo ningún registro al interior del partido de precandidaturas y que en razón de ello no se capturó ninguna información en el Sistema Integral de Fiscalización.

No obstante lo anterior, en la página https://morena.si/wp-content/uploads/2021/03/Registro-Guerrero_REPO.pdf se identifica el registro de Félix Salgado Macedonio en el procedimiento interno de selección, como se muestra a continuación:

#	Registro aprobado
1.	J. FÉLIX SALGADO MACEDONIO

Lo anterior de conformidad con el tercer párrafo de la Base 1 de la convocatoria al proceso de selección de la candidatura para Gobernador/a del Estado; para el proceso electoral 2020-2021, en el estado de GUERRERO.

De lo anterior, se advierte que el ciudadano incoado fue el único ciudadano que obtuvo el registro para participar en el proceso de selección interna del partido Morena, en consecuencia, fue él quien resultó el candidato a Gobernador del estado de Guerrero por el partido referido.

Ahora bien, como ya quedó acreditado en el caso concreto, el ciudadano Félix Salgado Macedonio incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

y gastos de precampaña en los plazos establecidos por la ley; aun y cuando la autoridad instructora lo emplazó a efecto de que justificara su omisión, sin que en la especie hubiera ocurrido.

En consecuencia, ha quedado acreditado que, en el caso en concreto no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, ya sea dentro del plazo que prevé la propia norma (7 días posteriores a la conclusión de las precampañas), o bien, al contestar el emplazamiento o presentar alegatos en el procedimiento de mérito, circunstancia que será considerada al determinar la sanción correspondiente al sujeto infractor.

v. Intencionalidad y medios de ejecución.

En este tenor, al momento de graduar la sanción, se debe tomar en cuenta si fue una infracción culposa, ya que no puede ser igual o cercana la sanción a la de aquel que con intención cometió la falta.

Al respecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que Félix Salgado Macedonio, sí conocía el resultado de su actuar, pues inclusive el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, por conducto del partido Morena, hizo llegar a esta autoridad electoral un informe de precampaña en ceros.

Aunado a lo anterior, el sujeto infractor, sí conocía que su aspiración a obtener la candidatura al cargo de Gobernador por el partido Morena había resultado procedente, pues dicha información fue difundida en el portal del partido referido, como ya quedó señalado en párrafos anteriores.

Continuando con la línea argumentativa, es claro que al haber obtenido el registro, el ciudadano infractor y al haber sido requerido por la autoridad, conocía su obligación de reportar los recursos obtenidos y/o erogados con motivo de los actos proselitistas de precampaña, es decir, tenía conocimiento de su obligación.

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al conocer previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de precampaña, pese al emplazamiento formulado por la autoridad al sujeto infractor.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

En conclusión, Félix Salgado Macedonio sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Gobernador para el estado de Guerrero, adquiriría obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidato y aunado a que la autoridad le hizo de su conocimiento la probable infracción en que había incurrido, continuo omitiendo presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.

vi. El monto económico o beneficio involucrado.

Ahora bien, en las infracciones en materia de fiscalización resulta válido analizar el monto o beneficio involucrado, de ahí que resulte importante señalar que en el marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, se observó y sancionó al partido Morena gastos por un monto de \$19,872.48 (diecinueve mil ochocientos setenta y dos pesos 48/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor, de conformidad con la normatividad aplicable.

No obstante lo anterior, de los elementos que la autoridad fiscalizadora se allegó, en el marco de la sustanciación del procedimiento de mérito, se advirtieron ingresos y gastos que debieron haber sido fiscalizados por la autoridad electoral, sin embargo, la propia conducta desplegada por el sujeto infractor impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización tuviera certeza del flujo de recursos empleados en la precampaña del ciudadano incoado.

Es importante mencionar que el monto determinado se obtuvo a partir de lo que la doctrina denomina un *hallazgo de auditoría*, es decir, el *resultado de la comparación que se realiza entre un criterio y la situación actual encontrada durante el examen a una entidad, área o proceso en donde el ente auditor encuentra una serie de gastos no reportados, frente a la actitud del ente auditado de engañar y evadir los alcances de la auditoría*. Por ese motivo, el monto involucrado solo puede corresponder a los eventos **detectados** por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.

El monto detectado mediante la técnica de auditoría no puede servir de base para determinar la afectación a los bienes jurídicamente tutelados derivada de la omisión de presentar informes, toda vez que, precisamente, la omisión es la que impide a la autoridad llevar a cabo una revisión exhaustiva del origen y destino de los recursos



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

empleados durante esa etapa, esto es, le impide conocer y determinar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, lesionando con ello de forma grave los principios rectores del modelo de fiscalización: transparencia, rendición de cuentas y la equidad en dicha contienda electoral, ya que la actitud omisiva del sujeto incoado evade los alcances de la fiscalización.

En efecto, los resultados arrojados con motivo de dicha revisión hacen referencia a los datos generales y estadísticos de las auditorías practicadas por la autoridad fiscalizadora, lo que da como resultado los hallazgos más relevantes.

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad. Es decir, por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

Por ello, es claro que la omisión de presentar el informe de gastos evita que se lleven a cabo de forma integral los alcances de la fiscalización, violando la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, lo cual trae aparejado un daño mayor al reflejado en el monto económico de los hallazgos detectados por la autoridad fiscalizadora; pues desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus candidatos, a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes, quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.

Por lo anterior se puede concluir que, el sancionar sólo con base en el monto de los hallazgos encontrados, abre la puerta a que en lo sucesivo los actores políticos apuesten al engaño y a la evasión, para así omitir presentar sus informes por encontrar más benéfico solo hacerse cargo de una sanción económica, con base en los montos determinados a partir de los hallazgos que detecte la autoridad



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

electoral, que reportar el total de sus operaciones y ser sujetos a un procedimiento de fiscalización integral.

Aunado a lo anterior, es relevante mencionar que la sanción tiene como fin último disuadir de la realización de la conducta, y por lo tanto tiene que ser ejemplar en relación al bien jurídico infringido.

Por ende, la omisión en que incurrió el sujeto infractor afecta gravemente la rendición de cuentas que debe regir la contienda electoral, pues impidió que se verificaran circunstancias como que los recursos públicos o privados provinieran de fuentes autorizadas, que se hubieran respetado los límites establecidos en la norma respecto a los recursos, o bien que se hubieran empleado los mecanismos previstos en la norma para la recepción o aplicación de los recursos, entre muchas cuestiones más.

En suma, el monto del beneficio no es únicamente el determinado por la autoridad respecto del hallazgo referido en párrafos anteriores, pues el beneficio obtenido por el sujeto infractor va más allá de un monto involucrado, esto es, sería soslayar que el beneficio más importante y que constituye la verdadera pretensión de los incoados es participar en una contienda electoral sin haber cumplido la totalidad de requisitos legales para ello, en detrimento de la equidad de la contienda, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que resulta de suma importancia, imponer la sanción que corresponda para inhibir conductas como la que nos ocupan y cumplir con la función inhibitoria de la potestad sancionadora de este Instituto.

vii. Impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

En este sentido, la Sala Superior en el **SUP-JDC-1521/2016**, ha señalado que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Ley Fundamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se desprenden los siguientes mandatos:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto para los Procesos Electorales Federales como locales.
- La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la fiscalización, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.
- Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, sólo compete al Instituto Nacional Electoral, por lo que al tratarse de un régimen nacional debe aplicar la Ley General que rige el nuevo sistema de fiscalización, a saber: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, consideró que del artículo 41 constitucional también se desprende que en la ley se ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y en ella se establecerán las consecuencias y sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones, señalando que esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.

Ahora bien, siguiendo la línea argumentativa de la Sala Superior sobre este tema particular, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos deben presentar informes de precampaña, señalando que los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos son responsables, entre otras cuestiones, de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En efecto, de los preceptos invocados, se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

En esa línea, el numeral 9 del citado precepto reglamentario prevé que los precandidatos y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña ejercidos, los recursos recibidos y destinados a su precampaña o campaña; así como entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

De lo anterior, se advierte que la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

Así, tal como lo ha reconocido la autoridad jurisdiccional, la **omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización**, a diferencia de la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una infracción a la normativa electoral, sin embargo, esta sólo tiene como efecto retardar el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

De ese modo, al omitir cumplir con su obligación de presentación del informe de precampaña, Félix Salgado Macedonio, afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y en consecuencia la rendición de cuentas que debieron regir su actuar como precandidato al cargo de Gobernador del estado de Guerrero.

Así, una vez que han quedado analizados los aspectos referidos por el órgano jurisdiccional, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF dentro de la sentencia recaída al recurso



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, de conformidad con lo siguiente:

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión).

En relación con la irregularidad acreditada, corresponde a una **omisión**⁴ de presentar el informe de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El ciudadano Félix Salgado Macedonio omitió presentar **el informe** del periodo de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al sujeto obligado, surgieron en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en el estado de Guerrero.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

Del análisis de la conducta observada, es dable concluir que se cumple con los elementos que acreditan los elementos constitutivos del dolo directo, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵.

En primer lugar se observa el elemento intelectual o cognitivo del dolo, toda vez que se parte del hecho cierto de que el sujeto obligado conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su

⁴ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVI/2005 de rubro "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS".



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

conducta, en consecuencia, tenía 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 su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al conocer previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de precampaña, pese a los requerimientos de la autoridad.

Lo anterior es así, por que el sujeto obligado fue omiso en presentar en el momento procesal oportuno la documentación para acreditar que entregó el informe de precampaña al órgano interno del partido Morena.

Ahora bien, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hará a través de la prueba circunstancial, para lo cual se cuenta con el indicio de que:

- i) Presentó a la autoridad diversa documentación con información ineficaz;
- ii) Se advierte una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, en tanto que ni el partido Morena, ni el sujeto obligado, en el procedimiento de revisión de informes, ni en el procedimiento oficioso que dio origen a la resolución impugnada (en los tres momentos que tuvieron para presentar pruebas; emplazamiento, alegatos y requerimiento de información) hicieron valer esa excluyente de responsabilidad, sino que por el contrario, insistieron en que no eran precandidatos, que no habían realizado actos de precampaña y que por lo tanto no tenían la obligación de informar nada al no estar registrados como precandidatos (pese a que como ha quedado demostrado el C. Félix Salgado Macedonio fue el único que obtuvo el registro derivado de la convocatoria del partido y posteriormente fue postulado como su candidato); es decir, que el sujeto obligado fijó su voluntad en incumplir la ley, este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVII/2005 de rubro "DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL".



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el ente político actuó a sabiendas de que infringía la ley, tal como se ha demostrado.

En este tenor, resulta incuestionable que el sujeto incoado desplegó una conducta dolosa al **no presentar el informe de precampaña**, a sabiendas que le era exigible y que existían hallazgos que evidenciaban actos de precampaña desplegados a su favor. Además, porque con posterioridad presentó un informe con la intención de aparentar una situación que no es real⁷, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumplen con las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le produce tal conducta, lo que implica la aceptación de sus consecuencias y ello posibilita a esta autoridad electoral su sanción, máxime que a pesar de que se detectaron gastos el sujeto infractor presentó un informe en ceros con la finalidad de continuar engañando a la autoridad electoral.

En este orden de ideas, una vez que ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte del precandidato materia de análisis, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se les imponga deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Acorde con las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos⁸ y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.⁹

La conducta infractora actualiza una falta sustantiva que presenta un **daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación

⁷ Conforme a lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-125/2008.

⁸ "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; III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; (...)."

⁹ "Artículo 223. Responsables de la rendición de cuentas. (...) 6. Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición serán responsables de: a) Presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición. (...)."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, **se vulnera sustancialmente la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, la transparencia en la rendición de cuentas y a la equidad en la contienda electoral**, porque la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización.

En efecto, en el artículo 40 de la Constitución se encuentra establecido el principio democrático, como principio de legitimidad del sistema, esto es, como el núcleo de comprensión de la propia Constitución y como directriz del ordenamiento en su conjunto.

Este principio se proyecta en su dimensión material (derechos humanos) y en su dimensión estructural (división de poderes, estructura y atribuciones de éstos y elección de órganos representativos y de gobierno), sin que ambas dimensiones puedan disociarse, dado que el principio democrático opera como principio de legitimación del Estado y del Derecho.

Por la naturaleza intrínseca que el Poder Constituyente concedió al principio democrático, su eficacia interpretativa irradia a todo el ordenamiento, pues dicho principio funge como núcleo armonizador de la unidad sistémica.

En el **sistema electoral mexicano**, las elecciones tienen como **eje rector la transparencia**, lo que supone el cumplimiento de diversos supuestos que hacen posible que el resultado de las votaciones sea claro reflejo de lo que los electores han decidido. La transparencia de los resultados no es consecuencia de un solo suceso, sino de una secuencia de actos que tendrán como resultado la generación de confianza en la sociedad, que abarca desde los actos de organización electoral hasta la rendición de cuentas por parte de los actores políticos, que informan a la ciudadanía, con la intermediación de la autoridad electoral, la manera como utilizan sus recursos para acceder a una candidatura y, eventualmente, al ejercicio de un cargo público.

Desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus precandidatos y candidatos,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes, **quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.**

Es decir, en el sistema electoral, la transparencia tiene dos posibles efectos: visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos y candidatos- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permite que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los partidos y candidatos, tanto para su operación ordinaria, como aquéllos que aplican para los procesos internos de selección, obtención de apoyo ciudadano o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral.

Constitucionalmente se han fijado una serie de principios que rigen la materia electoral para promover la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos utilizados en el ámbito electoral. De este modo, el artículo 41 de la Constitución Federal establece principios rectores que permiten el equilibrio del sistema, al favorecer la autenticidad de las elecciones, la igualdad de condiciones entre los contendientes, la transparencia en el uso de recursos y la operación de medios de control y vigilancia para el ejercicio del gasto, entre los que se encuentran los siguientes:

Equidad de medios materiales. De acuerdo con este principio, la ley garantizará que los partidos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades y señala las reglas a que se sujeta el financiamiento público y el que destinen a las campañas electorales.

Prevalencia del recurso público. Acorde con este principio, la ley debe fijar las reglas del financiamiento de los partidos y de sus campañas, de modo que el financiamiento público tenga preeminencia sobre el privado.

Suficiencia de recursos para el cumplimiento de fines. Conforme con este principio, el financiamiento público que reciban los partidos políticos en términos de ley, debe ser suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes y aquellas que desplieguen para obtener el voto ciudadano.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Medidas de austeridad para el ejercicio del gasto. Este principio se refiere a que los gastos que realicen quienes participan en una contienda electoral (en procesos internos de selección, periodos de obtención de apoyo ciudadano y de campañas electorales) deben ser racionales y sujeto al escrutinio público e institucional.

Medios efectivos de control y vigilancia. Conforme a este principio, el sistema de fiscalización electoral cuenta con los mecanismos de control y vigilancia a que se someten los sujetos obligados a la comprobación del origen, uso y destino de sus recursos.

Potestad fiscalizadora del Consejo General del INE. Acorde con este principio, el órgano máximo de dirección tiene la atribución de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y candidatos, así como de sus campañas, por lo que se puede valer de órganos técnicos para realizar esta función e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones, trascendiendo, para ello, los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contando con el apoyo de las autoridades federales y locales.

A partir de estos principios, legalmente se han establecido las reglas tendentes a garantizar la transparencia y publicidad de los recursos utilizados en el ámbito electoral, entre las que se encuentran:

Prohibición de aportaciones finalistas, se refiere a que se proscribe que determinados sujetos realicen aportaciones, para evitar que sean entregadas a condición de que se cumpla con una tarea u objetivo ulterior.

Existencia de controles internos eficientes, o sea, de mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables. Por lo que hay un órgano del sujeto obligado encargado de la administración de los recursos, que tendrá como parte de sus obligaciones presentar informes de ingresos y egresos, y

Existencia de controles institucionales que garanticen la transparencia de los recursos y su debida comprobación, se refiere a que, para la vigilancia del manejo de los recursos, existe una Comisión de Fiscalización, de carácter permanente, encargada de vigilar las finanzas de los sujetos obligados y de revisar los informes de gastos que presenten, con auxilio de un órgano técnico.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

La conjugación de estos principios y reglas hace posible el funcionamiento del sistema de fiscalización, pues permite que la autoridad fiscalizadora cuente con atribuciones suficientes para llevar a cabo sus tareas de control y vigilancia; que los sujetos obligados (partidos políticos, precandidatas/os, candidatos/as, así como aspirantes a una candidatura independiente) **transparenten y rindan cuentas, y que la ciudadanía conozca, de primera mano, el modo en que dichos sujetos emplean los recursos con que cuentan, lo que al final no sólo genera un efecto informativo positivo, sino que permite que el electorado emita un voto libre y razonado**, derivado del cúmulo de información que recibe de modo previo a que acuda a las urnas y vote en favor de una opción determinada.

Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad.

Por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

Este procedimiento se desahoga en varias etapas. Para el caso en estudio cabe destacar la presentación de los informes.

De acuerdo al artículo 431, numeral 3 de la LGIPE el procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Una de esas reglas está relacionada con el deber de generar y conservar los documentos en los que se sustenta cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realizan durante las precampañas, obtención de apoyo ciudadano y campañas electorales, con independencia de que, por regla, esos elementos de respaldo se tengan que registrar en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

De conformidad con el artículo 77, numeral 2 de la LGPP, la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

En términos de lo estipulado en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y V, de la LGPP, los partidos políticos deberán presentar **informes de precampaña** en los plazos establecidos 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. El artículo 80 de la LGPP establece las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos respecto de los informes de precampaña.

Naturaleza y objeto de los informes.

Los informes constituyen el acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los mismos, indispensable para concluir el procedimiento de fiscalización. La presentación de los informes por parte de los sujetos obligados (partidos políticos, aspirantes a candidaturas independientes, candidatos/as independientes, precandidatas/os y candidatas/os de partidos políticos) **no solo tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que se emplean, su finalidad también es garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del procedimiento de fiscalización**, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Bienes jurídicos tutelados a través de los procedimientos de fiscalización durante los procesos electorales.

Como se señaló, el procedimiento de fiscalización es el conjunto sistematizado de actos en los que participan los órganos del Instituto Nacional Electoral (principalmente la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General); los sujetos obligados (partidos políticos, nacionales y locales, coaliciones, precandidatos/as, aspirantes a candidatos independientes,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

candidatos/as) y los sujetos indirectamente responsables (diversos proveedores de bienes y servicios con los que contratan los sujetos obligados).

Su finalidad es generar certeza y seguridad a la ciudadanía respecto del origen y aplicación de los recursos que ejercen los sujetos obligados para lograr de manera mediata o inmediata la renovación de los depositarios del poder público a nivel federal, local y municipal, así como permitir a la autoridad fiscalizadora dilucidar si en la contienda electoral se observaron los principios de equidad en la aplicación de los recursos económicos por parte de los actores políticos y el de la licitud en origen y aplicación de los recursos.

Acorde con lo previsto en los artículos 78, 79 y 80 de la LGPP, se pueden distinguir dos tipos de procedimientos en materia de fiscalización, a saber:

- A. El procedimiento que tiene por objeto verificar el origen y aplicación de los recursos que ejercen los partidos políticos de manera anual respecto del financiamiento para actividades ordinarias y específicas.
- B. El procedimiento que tiene por finalidad revisar los ingresos y egresos de los sujetos obligados en el contexto de las diversas etapas del Proceso Electoral.

La fiscalización de los recursos aplicados por los sujetos obligados al llevar a cabo los actos vinculados con las precampañas, etapa de obtención de apoyo el ciudadano y campañas electorales (B) **tiene por objeto que se verifiquen en tiempo real, de manera integral y consolidada, los ingresos, públicos y privados, así como los gastos que ejercen los sujetos obligados durante los respectivos comicios electorales. Lo anterior, a efecto de lograr una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas** y, en particular en el caso de la revisión de los ingresos y gastos ejercidos durante **precampaña**, obtención de apoyo ciudadano y campañas, con la sustanciación y resolución de tales procedimientos se pretende hacer vigente el principio de equidad e igualdad en los procesos electorales, al tiempo de dar funcionalidad al sistema de nulidades de las elecciones previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la CPEUM, dado a que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se establece como causa constitucional que impide el reconocer la validez a determinada elección, el rebase del límite del gasto de campaña en un 5% del monto autorizado, cuando ello se acredite de manera objetiva, material y sea determinante.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Obligaciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos en materia de fiscalización.

Los mecanismos de fiscalización avalan la legitimidad del proceso democrático representativo, ya que a través de estos se asegura que los contendientes actúen conforme a reglas preestablecidas, con medios económicos que garantizarán la **equidad de la contienda**.

Asimismo, garantizan la libertad de sufragio y de los derechos político-electorales, al momento que evitan que los partidos y las personas que aspiren a un cargo de elección popular cedan ante presiones o intereses particulares que pongan en riesgo la voluntad del elector, haciendo de una oferta política una máscara de actos ilegales o de intereses particulares ajenos a la contienda electoral.

La fiscalización, como medio institucional, verifica que los recursos utilizados tengan un origen lícito, que esos recursos sean utilizados sólo para solventar actividades que reflejen un fin electoral o partidista, y da certeza respecto a que todos los contendientes que buscan acceder a un cargo de elección popular tengan las condiciones mínimas necesarias para competir en circunstancias igualmente ventajosas, sin que exista la posibilidad de que alguno de ellos tenga un capital político superior sustentado en la ilicitud.

Por esta razón, de acuerdo con la normativa electoral federal, las y los aspirantes a una candidatura independiente, los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as, así como las y los candidatos por la vía independiente, tienen el deber de presentar los respectivos informes (de ejercicio ordinario, de apoyo ciudadano, de precampaña y campaña) en los cuales rindan cuentas de manera clara y transparente de los ingresos obtenidos y egresos realizados, con la finalidad de que la autoridad esté en aptitud de revisar que los ingresos y egresos reportados efectivamente se apegan a la ley y a lo informado.

La presentación de dichos informes tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que rigen los sistemas democráticos, así como garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Las reglas y procedimientos para la presentación y revisión de los informes de permiten la comprobación de los ingresos y egresos generados por quienes aspiran a obtener un cargo de elección popular, que debe ser fortalecida por reglas que



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

hagan posible la eficacia comprobatoria de los ingresos y egreso derivados de su aspiración.

Consecuencia del incumplimiento de la obligación de presentar informes de ingresos y egresos por parte de los sujetos obligados

De conformidad con los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, es obligación de los sujetos obligados presentar ante la autoridad los informes de ingresos y gastos. La legislación regula las consecuencias que derivan del incumplimiento de esta obligación.

Por cuanto hace a los aspirantes a una candidatura independiente, el artículo 378 de la LGIPE dispone que le será negado el registro al aspirante que no entregue, a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, dentro del plazo establecido el informe de ingresos y egresos. Asimismo, establece que los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente omitan entregar el referido informe serán sancionados en los términos de esa Ley.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE, si un precandidato/a incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legalmente establecido y hubiera obtenido la mayoría de votos en el proceso de selección interna de su partido, no podrá ser registrada/o legalmente como candidata/o, mientras que 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 la propia ley.

Finalmente, de acuerdo con los artículos 445, inciso d) y 446 inciso g) de la LGIPE, constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la omisión de presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano, gastos de precampaña o campaña.

Como se puede apreciar, son dos las consecuencias previstas en la normativa, para el incumplimiento de la obligación de presentar los informes. La primera está relacionada con el ejercicio del derecho al sufragio pasivo (derecho a ser votado) y la segunda con la infracción por la conducta omisiva, que atenta contra los principios y bienes jurídicos tutelados en el procedimiento de fiscalización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

A partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 35, fracciones I y II; 41, párrafo segundo, Bases I, II, III y IV, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos j), y k), en relación con el 36, fracción III; 39; 40; 54; 56; 115, primer párrafo, Bases I y VIII; 122, apartado A, Bases II, III y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior ha estimado válidas y razonables las disposiciones legales que prevén dichas consecuencias. Parte de la base de que el derecho político electoral de voto pasivo no es absoluto, por lo que está sujeto a diversos límites y restricciones establecidos en la propia Norma Fundamental o en las leyes generales de la materia.

Bajo esas premisas, el citado órgano jurisdiccional ha estimado válido y razonable que las personas interesadas en ocupar un cargo de elección popular observen, entre otras normas, las que regulan las obligaciones en materia de fiscalización de los ingresos y gastos, **porque de esta manera se hacen vigentes y efectivos los principios rectores de las elecciones, entre otros, la certeza, seguridad jurídica, transparencia y equidad en el origen y aplicación de los recursos económicos** y, en consecuencia, ha considerado que lo previsto en los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, constituye un requisito razonable y necesario para obtener el registro como candidato/a un cargo de elección popular (federal o local) el que se presenten, en tiempo y forma, ante la autoridad administrativa electoral nacional, los respectivos informes de ingresos y gastos ejercidos durante las precampañas o en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, respectivamente, los cuales además deben permitir a la autoridad electoral y a la ciudadanía en general dilucidar con certeza la aplicación de esos recursos, así como determinar si se observaron los límites de gastos en esa etapas de la elección.

Conforme con lo hasta aquí expuesto, es claro que las faltas sustanciales acreditadas trastocaron los valores, principios y reglas del modelo de fiscalización, porque la omisión de presentar el informe de precampaña, a pesar de que el sujeto obligado fue requerido para ello, como resultado de los hallazgos encontrados por la autoridad fiscalizadora, impidió garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos, con lo cual se vulneró la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, la transparencia y rendición de cuentas, porque impidió que la autoridad fiscalizadora contara con los elementos necesarios para desplegar de manera completa sus facultades de fiscalización y también impidió la generación de información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos utilizados en la precampaña.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que aun cuando el régimen relativo a la presentación de informes de precampaña para los diversos cargos de elección popular establece obligaciones diferenciadas para los precandidatos y partidos políticos (a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de fiscalización y a los precandidatos como sujetos obligados solidarios) lo cierto que la responsabilidad es correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido, tan es así, que la propia legislación estipula una consecuencia jurídica directa para el precandidato, cuando incumple con sus obligaciones, así como las sanciones que ambos pueden soportar por realizar conductas infractoras.

Conforme con lo anterior, es claro que la conducta infractora trasgrede valores, principio y reglas de gran relevancia en el sistema electoral, porque la omisión en la presentación de los informes trastoca directamente el sistema de fiscalización y, por ende, los principio, reglas y controles establecidos para la concreción del principio democrático.

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

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobación de las infracciones, pues las mismas faltas que generan un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por las conductas señaladas, es garantizar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, con la que se deben conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En ese sentido, en el presente caso la conducta acreditada imputable al sujeto obligado se traduce en una **falta** de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, arriba señalados.

Por tanto, al realizar una valoración en conjunto de este elemento con los demás aspectos que se analizan en este apartado, se agrava el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los precandidatos.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una irregularidad que se traducen en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulneran el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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

Del análisis de las irregularidades ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta materia de estudio.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Por lo que hace a la determinación de la capacidad económica del sujeto obligado para hacer frente a las sanciones impuestas, la autoridad mediante oficio INE/UTF/DRN/14984/2021 solicitó el Servicio de Administración Tributaria, la actividad empresarial registrada, así como las declaraciones anuales de los años 2018, 2019 y 2020 presentados por el sujeto obligado.

En este sentido, mediante oficio número 103-05-2021-0390 el Servicio de Administración Tributaria remitió las declaraciones anuales de los años 2018, 2019 y 2020 presentados por el sujeto obligado, informando lo siguiente:

AÑO	INGRESOS
2018	\$ 706,524.00
2019	\$ 2,117,585.00
2020	\$ 943,056.00



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En términos de lo establecido en el artículo 16, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, los documentos presentados por el Servicio de Administración Tributaria son pruebas documentales públicas que tienen pleno valor probatorio.

Visto lo anterior, esta autoridad tiene certeza que el sujeto obligado referido tiene la capacidad económica suficiente con la cual puedan hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pudieran imponérseles en la presente Resolución.

En consecuencia, se advierte que no se produce afectación real e inminente para el desarrollo de sus actividades, pues aun y cuando tenga la obligación de pagar las sanciones correspondientes, ello no afectará de manera grave su capacidad económica. Por tanto, estará en la posibilidad de solventar las sanciones pecuniarias que, en su caso, sean establecidas conforme a la normatividad electoral.

Finalmente, una vez realizado el análisis de los elementos para individualizar la sanción, lo procedente es realizar la calificación de la falta al tenor de las consideraciones siguientes:

Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE MAYOR**.

B) IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A continuación, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE MAYOR**, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

obligado omitió presentar el informe de precampaña respectivo, conducta desplegada con dolo directo.

- Que respecto a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** de la conducta objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, del presente considerando en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, el requerimiento electrónico emitido por la autoridad, y el plazo de revisión del informe de precampaña del Proceso Electoral correspondiente.
- Que se acreditó la falta de voluntad o disponibilidad del ciudadano Félix Salgado Macedonio para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral.
- Que el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña por parte del Partido Morena no fue adecuado y eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad.
- Que se trató de una conducta dolosa en la conducta cometida por el sujeto obligado.
- El sujeto obligado siempre negó haber realizado precampaña, inclusive señaló que los hallazgos de la autoridad fueran ciertos
- El C. Félix Salgado Macedonio, fue el único ciudadano registrado como aspirante a la candidatura en el marco de su proceso de selección interna por el partido Morena y fue quien finalmente obtuvo el registro como candidato a Gobernador por el partido Morena, por lo que la afectación a la equidad en la contienda respecto del resto de los sujetos obligados, se materializa con mayor gravedad.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia que se cumple, se procede a individualizar la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, valorando las circunstancias del caso con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de dicha sanción.

Los supuestos normativos previstos en el artículo citado se detallan a continuación:

“(…)

I. Con amonestación pública;

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

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

“(…)”

Al respecto, dado que una de las sanciones precisadas - *la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato*- constituye una limitación del derecho humano fundamental a ser votado, previamente a la determinación de la sancionar a imponer a Félix Salgado Macedonio, resulta necesario que esta autoridad realice un ejercicio de ponderación entre el derecho humano en comento y los bienes jurídicos afectados con su conducta desplegada.

A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, entró en un cambio de paradigma sobre la conceptualización de los derechos humanos –fundamentales-, las reglas, y los principios que inherentemente giran en torno a ellos, como lo es, el de dignidad humana, lo anterior obligó a realizar desde una perspectiva filosófica la diferencia entre los grados de satisfacción de los derechos, libertades, reglas, principios y valores, reconocidos a nivel constitucional y también convencional.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano según ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **no existen derechos humanos absolutos**, esto es, todo derecho humano puede ser restringido de manera justificada y proporcional, de ahí que se estima que los derechos humanos pueden ser considerados como relativos u optimizables, lo cual se realiza a través de un ejercicio de ponderación.

Resulta aplicable, el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada 1a. CCXV/2013 (10a.), que a la letra establece:

DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) **que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).**

Amparo en revisión 173/2012. 6 de febrero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Así, para saber si en el caso en concreto se reúnen los requisitos para restringir válidamente el derecho a ser votado de Félix Salgado Macedonio, resulta importante tomar en consideración lo siguiente:

El derecho al voto, es una precondition de la democracia, ya que no podría haber elecciones sin su existencia. *Esta facultad se puede ejercer mediante dos modalidades: el voto activo y el pasivo. La primera implica el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; la segunda, el de ser electo.*¹⁰

En el orden jurídico mexicano, este derecho se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como un derecho del ciudadano el “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Ahora bien, el derecho a ser votado no solo es un derecho subjetivo de los ciudadanos, sino que confiere una calidad de obligados a las personas titulares de tal prerrogativa; al igual que las obligaciones a que alude el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son solamente facultades, sino deberes. **En este sentido debemos atender que el derecho al voto se reconoce para su goce y al mismo tiempo para cumplir deberes que conlleva.**

En este caso el derecho a ser votado, se refiere al derecho de cualquier persona ciudadana a participar como candidata a algún puesto de elección popular; cuyo deber contraído al ejercer dicho derecho es el **satisfacer los requisitos y apegarse a los supuestos normativos que se establecen en la Constitución y las Leyes reglamentarias.**

Respecto a las sanciones, debe señalarse que por su propia naturaleza implican la privación o restricción de un bien o derecho que pertenece a la persona responsable de la infracción, la cual se encuentra justificada por la finalidad que éstas persiguen: la protección del ordenamiento jurídico (intangibilidad y coercitividad del Derecho) para lograr los fines previstos en las normas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

¹⁰ Figueroa Salmoral, Gabriela (2014). *Tutela del derecho a ser votado* en los mecanismos de representación proporcional. Temas selectos de Derecho Electoral No. 41. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pág 19.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

El régimen sancionador previsto en la materia electoral supone un orden eficaz para garantizar que los sujetos responsables de las infracciones reciban sanciones acordes a la gravedad de la conducta infractora, en la medida que la conminación o restricción de los derechos o bienes del sujeto infractor se corresponda con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados. Por ello, los principios de razonabilidad y proporcionalidad implican que al aplicarse a cada caso concreto una sanción debe procederse de forma previa a realizar un escrutinio o test mediante el cual se busque establecer que los **resultados producidos** sean acordes a las **finalidades constitucionalmente legítimas para las cuales están establecidas las normas y las sanciones**. Esto es, que las sanciones sean adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, que tengan las consecuencias suficientes para lograr la finalidad perseguida por la sanción de forma tal que no resulten una carga desmedida o injustificada, pero tampoco que resulte insuficiente para inhibir conductas que lesionen los bienes jurídicos tutelados.

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor la sanción ponderando las circunstancias particulares del caso, así como la afectación del bien o bienes jurídicos protegidos, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares.

Lo anterior es relevante porque si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la **prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico**, para alcanzar los fines previstos por las normas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

Precisado lo anterior, debe recordarse que 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación sustancial para los partidos políticos y precandidatos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los precandidatos y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Como antes se analizó, la no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación del recurso, así como la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular. Así es necesario que los informes de ingresos y gastos de precampaña se presenten en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar: a) la transparencia y rendición de cuentas, como principios que permiten visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos, personas precandidatas y candidatas- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los referidos sujetos, tanto para su operación ordinaria, como aquellos que aplican para los **procesos internos de selección** o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral, y b) la equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos y demás sujetos obligados para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos¹¹.

En el modelo actual de fiscalización los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso por la falta de presentación de los informes de precampaña– con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Precisado lo anterior, se procede a verificar si en la especie se cumplen con los requisitos necesarios para restringir el derecho a ser votado, de conformidad con los incisos siguientes:

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

¹¹ Woldenberg, José (2002), La construcción de la democracia, Plaza y Janés, México, pág. 337.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Al respecto, como ya quedó precisado en los artículos 229 numeral 3 y la citada fracción III del artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el Instituto Nacional Electoral, es la autoridad competente para determinar que ante la omisión de presentar el Informe de precampaña es dable sancionar a los precandidatos con la pérdida o cancelación del registro a ser candidato, esto es, a ser votado.

La anterior, previsión legal tienen como sustento que se lleve a cabo una adecuada fiscalización en materia electoral, lo cual permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas que violentan la normatividad, así se acredita un interés general superior al de un solo ciudadano.

En consecuencia, en el caso en concreto el primer requisito ha quedado acreditado, es decir, existe una previsión normativa que prevé restringir el derecho a ser votado en aras de proteger la equidad en la contienda electoral como interés superior de la sociedad mexicana.

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

Del marco legal en materia de fiscalización y de manera particular de la obligación de presentar los informes de precampaña y las consecuencias jurídicas en caso de no presentarlos en los plazos establecidos, se advierte que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia como son la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa, para la salvaguarda del interés general de dotar todo el Proceso Electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, para con ello brindar de una adecuada equidad la vida democrática mexicana.

En esa medida, la amonestación pública sería una sanción que no se corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos tutelados, pues ésta implica hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor, a fin de que enmiende su conducta.

Atendiendo a las circunstancias particulares del caso, en el que, como antes se dijo, el sujeto infractor tenía pleno conocimiento de la obligación (no solo por la vigencia de las normas, sino también porque la autoridad fiscalizadora, a partir de los hallazgos encontrados, le hizo del conocimiento dicha obligación y le requirió su cumplimiento), el sujeto obligado insistió en la no presentación del informe,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

obstaculizando con ello los alcances de la función fiscalizadora y, posteriormente, pretendió engañar a la autoridad al presentar un informe en ceros, corresponde determinar si la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados.

Para este Consejo General, la multa (cuyo máximo es hasta de cinco mil días de salario mínimo –ahora UMAS) no es 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 expresamente establecido en la Reforma Electoral del 2014, toda vez que el pago de una cantidad pecuniaria no resarce la afectación a los valores y principios vulnerados (certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda electoral) porque el haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña (esto es, del acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los recursos y permite el desarrollo de la fiscalización), a pesar de que la autoridad le 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, garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Señalado lo anterior, lo procedente ahora es realizar el ejercicio de ponderación respecto a la sanción prevista en la fracción III del citado precepto legal, porque dicha sanción implica una limitación al derecho de ser votado, por lo que debe revisarse si resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados, entendiendo por ponderación el método interpretativo para la solución de conflictos entre derechos (principios o reglas), que operan como mandatos de optimización, es decir aquellos que son concebidos como relativos o cuya realización no protege en toda su extensión a un supuesto de hecho, por lo que admiten restricciones siempre y cuando estas superen el tamiz constitucional, persiguiendo un fin de esa naturaleza.

Robert Alexy¹², en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*¹³, refiere que la “Ley de ponderación”, dicta “*Como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del*

¹² Alexy, Robert. "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad." En *El canon neoconstitucional*, pp. 106-116. Trotta, 2010.

¹³ Originalmente publicado como “*Grundrechte, Abwägung und Rationalität*”.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

otro”, continúa señalando que la ley de ponderación expresa que optimizar en relación con un principio colisionante no consiste en otra cosa que ponderar. La ley de ponderación muestra que ésta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatar el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso finalmente debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro.

En razón de lo anterior, se aprecia una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte de Félix Salgado Macedonio y la posible imposición de la sanción de pérdida o cancelación del registro del mismo como candidato a Gobernador, pues con ello se restringiría el derecho humano del ciudadano a ser votado.

En este sentido, en el caso de la conducta infractora desplegada por Félix Salgado Macedonio, consistente en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña -cuya consecuencia podría ser la restricción de su derecho a ser votado en colisión con la certeza, transparencia en la rendición de cuentas y la equidad en la contienda electoral- de conformidad con las circunstancias analizadas en el caso en concreto, es dable sostener que resulta de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual a ser votado de Félix Salgado Macedonio.

Lo anterior, pues Félix Salgado Macedonio resultó ser electo para postularlo para el cargo de Gobernador del estado de Guerrero, lo cual en la especie lesionó gravemente 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 actual, por lo que estuvieron sometidos a una serie de requisitos establecidos por la norma, esto es, al ser registrado como candidato a Gobernador, el ciudadano infractor se posicionó 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 durante esa etapa, lesionando con ello de forma por demás grave la equidad en dicha contienda electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que 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 del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, es la idónea para cumplir una función preventiva general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al ciudadano **Félix Salgado Macedonio**, es la 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 a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Visto lo anterior, esta autoridad considera ha lugar dar vista al **Organismo Público Local Electoral del estado de Guerrero**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. PABLO AMÍLCAR SANDOVAL BALLESTEROS.

Una vez acreditada la comisión de la conducta ilícita determinada en el Considerando 2 de la presente Resolución, violatoria del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En este sentido, lo procedente es analizar los aspectos mínimos precisados en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, de conformidad con lo siguiente:

- i. **Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En la sesión ordinaria celebrada por este Consejo General el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo INE/CG519/2020, por el que se aprobaron 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, del cual se desprende que los plazos para la fiscalización de mérito en el estado de Guerrero corrieron en las fechas citadas a continuación:

Entidad	Cargos	Periodo de precampaña (Homologado)		Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
		Inicio	Fin							
Guerrero	Gubernatura	martes, 10 de noviembre de 2020	viernes, 08 de enero de 2021	lunes, 11 de enero de 2021	viernes, 22 de enero de 2021	viernes, 29 de enero de 2021	miércoles, 10 de febrero de 2021	martes, 16 de febrero de 2021	viernes, 19 de febrero de 2021	viernes, 26 de febrero de 2021

Así derivado, de dicho procedimiento y plazos, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó hallazgos de propaganda electoral en beneficio del precandidato incoado, por lo que se mandato el inicio del procedimiento que por esta vía se resuelve.

Derivado de lo anterior, el veinticuatro de febrero se le notificó al Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros el inicio del procedimiento oficioso de mérito y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente en su contra. Asimismo, el tres de marzo se le notificó el acuerdo de alegatos.

El veintiocho de febrero de dos mil veintiuno, el ciudadano respondió el emplazamiento, mediante el cual señaló que no obtuvo Dictamen como precandidato a gobernador por el partido Morena, por lo tanto, no realizó ningún acto de precampaña que tuviera como finalidad posicionar su imagen como precandidato con los militantes y simpatizantes del partido político; sin embargo, reconoce la realización de recorrido por distintas localidades del estado de Guerrero para conocer los problemas de dicha entidad.

Por otro lado, se identificaron publicaciones en las que aparece el ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, difundidas en las redes sociales durante el periodo comprendido entre el treinta de noviembre de dos mil veinte y el ocho de enero de dos mil veintiuno, en las cuales hace manifestaciones en las que evidencia su aspiración política a ser gobernador del estado de Guerrero e inclusive hace del



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

conocimiento su registro al proceso interno de Morena para la candidatura al cargo de gobernador del estado de Guerrero.

En este sentido, de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte que aun cuando el sujeto incoado tuvo la oportunidad en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, limitó su actuar a negar los hechos imputados, sin que de sus argumentos se advierta la voluntad de cumplir con su obligación de cuentas, esto es, durante los dos momentos que tuvo el ciudadano para presentar su informe de precampaña (emplazamiento y alegatos) **no hizo del conocimiento de esta autoridad presentación alguna ante el partido Morena de dicho informe**, más aún insistió en que no era precandidato, por lo que no tenía la obligación de presentar el informe de precampaña al no estar registrado como precandidato.

Si se toma en cuenta que en un caso presentado por el propio partido Morena ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el años 2016 (SUP-JDC.1521/2016), la Sala Superior había definido con claridad que acorde con la interpretación de los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, numeral 2; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, numerales 2 y 6; 190, numeral 2; 191, numeral 1, inciso b); 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos b), c) y e); 394, numeral 1, inciso n); 428, numeral 1, inciso a); 430, y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 25, numeral 1; 59; 60; 79, y 80 de la Ley General de Partidos Políticos:

- a) ***los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación;***
- b) las personas precandidatas son **obligadas solidarias con los partidos políticos o coaliciones de presentar los informes de gastos de precampaña,**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

- c) la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.
- d) Tal deber significa que **incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora**, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.
- e) Corresponde al partido político conforme a la normativa en materia de fiscalización, presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados.

Resulta claro que en el caso no hubo la intención de cumplir con la normativa electoral ni con los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora, pese a que ésta le notificó los hallazgos encontrados y también queda evidenciado que no puede invocarse algún error de interpretación de la normativa aplicable, porque al propio partido Morena la autoridad jurisdiccional ya le había determinado la interpretación desde el año 2016.

En el expediente tampoco se encuentra elemento alguno que evidencie que ante el requerimiento de la autoridad fiscalizadora, el precandidato le hubiera preguntado al partido respecto a su calidad de precandidato. Por el contrario, las evidencias de los hallazgos localizados por la autoridad acreditan que él se ostentó con esa calidad y que su defensa la dirigió a señalar que no realizó precampaña y que no ordenó ni financió propaganda alguna relacionada con el periodo de precampaña, por lo que no tenía la obligación de rendir el informe.

En este orden de ideas, queda acreditada la falta de voluntad o disponibilidad del ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral, aun y cuando la autoridad, mediante diligencias tendientes a lograr el cumplimiento de las obligaciones, le brindó la oportunidad de hacerlo en dos ocasiones.

ii. **Momento en que fue presentado el informe.**

Se destaca, que fue hasta el **veintidós de marzo de dos mil veintiuno** cuando el partido Morena presentó *ad cautelam* el informe del precandidato Pablo Amílcar



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Sandoval Ballesteros (en ceros); es decir, veinticuatro días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Guerrero. Dicha situación impidió a la autoridad fiscalizadora llevar a cabo de forma correcta y en tiempo la fiscalización de lo reportado por el partido y su precandidato, situación que pone en evidencia la falta de ánimo de cumplimiento del actor como de su partido, toda vez que en dicho informe se reiteró la negación de gastos pese a los hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización, pues el informe se presentó en ceros, como se advierte a continuación:

INFORME ACTIVIDADES INFORME DE INGRESOS Y GASTOS	
FEDERAL <input type="checkbox"/>	
Presidente de la república <input type="checkbox"/>	Senador <input type="checkbox"/> Diputado <input type="checkbox"/>
LOCAL <input type="checkbox"/>	
Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México <input checked="" type="checkbox"/>	Diputado Local <input type="checkbox"/>
Presidente Municipal o Ayuntamiento o Alcalde <input type="checkbox"/>	
2. DISTRITO ELECTORAL NÚMERO: _____	
CABECERA MUNICIPIO O DELEGACIÓN _____	
3. ENTIDAD FEDERATIVA _____ GUERRERO _____	
4. FECHAS: De inicio del periodo reportado <u>10 NOVIEMBRE 2020</u> de término del periodo reportado <u>08 ENERO 2021</u>	
II. IDENTIFICACION DEL ASPIRANTE	
<input checked="" type="checkbox"/> Hombre <input type="checkbox"/> Mujer	
1. NOMBRE _____ SANDOVAL BALLESTEROS PABLO AMILCAR _____	
2. DOMICILIO PARTICULAR AND CORAL BLANCO MZA 9 LTE 9 COL. EX CAMPO DE TIRO C.P. 39422 ACAPULCO DE JUAREZ GUERRERO	
3. TELÉFONO: Particular _____ Oficina _____	



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

III. Ingresos			
		IMPORTE	MONTO (\$)
1. Aportaciones:	En efectivo	\$ 0.00	\$
	En especie	\$0.00	
2. Otros Ingresos:	TOTAL	\$0.00	\$0.00

IV. Gastos			
		IMPORTE	MONTO (\$)
A. Gastos Operativos:			\$
B. Gastos de Propaganda:		\$0.00	
C. Gastos en Espectaculares:		\$0.00	
D. Gastos en Medios Impresos:		\$0.00	
E. Gastos en Eventos:		\$0.00	
F. Gastos en Internet:		\$0.00	
G. Gastos de Producción de Spots:		\$0.00	
	TOTAL		\$0.00

V. Resumen			
		IMPORTE	MONTO (\$)
1. Ingresos:		\$	
2. Gastos:		\$0.00	
3. Saldo:			\$0.00

Hago entrega del presente Informe de ingresos y gastos al partido MORENA en la inteligencia de que es el órgano de finanzas el encargado de presentarlo en el Sistema Integral de Fiscalización, aun cuando el que suscribe no fue registrado como precandidato a cargo de elección popular alguno

SANDOVAL BALBUENA PABLO AMILCAR
Nombre y Firma del Aspirante

5/ene/21
Fecha

Ahora bien, del análisis de dicho informe de ingresos y gastos, se aprecia que el mismo presumiblemente fue firmado por el ciudadano de mérito el pasado cinco de enero de dos mil veintiuno; sin embargo, no se advierte que el mismo 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 de mérito, pese a las notificaciones de emplazamiento y de alegatos realizadas por esta autoridad al ciudadano de mérito podría ser indicativa de una conducta consistente en la fabricación de pruebas por parte de los sujetos obligados, para intentar engañar a la autoridad electoral con la intención de evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió.

En ese sentido, el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña por parte del Partido Morena **no fue adecuado y eficaz** para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad, es decir, el momento



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

en que fue presentado hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados por los sujetos incoados, con la finalidad de verificar que el origen, monto, destino y aplicación de los mismos se haya hecho conforme a las disposiciones normativas de la materia.

Por ende, la sola entrega, por los tiempos en los que ocurrió, no es apta para excluir de responsabilidad al ciudadano incoado, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo aunado al hecho de que hasta el último momento ha sostenido no haber realizado gastos con motivo de los actos de precampaña que realizó.

iii. Naturaleza y bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.

En este tenor, ante la acreditación de una infracción en materia de fiscalización resulta necesario analizar si en la especie se está ante una puesta en peligro o una afectación real, a los bienes jurídicos tutelados, en el caso en concreto los principios de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos y equidad en la contienda electoral.

Al respecto, como quedo señalado en la exposición de motivos¹⁴ de la aprobación de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *el decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral de gran calado. Éste, a su vez, respondió a nuevas dificultades en materia de fiscalización, pero sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. Se encontró que el goce de estos derechos humanos está en función de la entidad en la que se reside; que la democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel sub nacional, permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.*

Así, como parte de las modificaciones realizadas en 2014 por el Constituyente Permanente, tuvo como objetivo en materia de fiscalización, **fomentar una mayor rendición de cuentas de los legisladores hacia sus representados; generar condiciones de equidad entre las diversas fuerzas políticas en los comicios federales y locales.** En otras palabras, se buscó establecer, desde nuestra Carta

¹⁴ Consultable en el link siguiente: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Magna, un esquema institucional que asegure que todos los mexicanos, independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad, en la que existan mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan, por lo que se estimó imperativo contar con la información de esos recursos en el momento en que se ejercen, con el objetivo de transparentar y agilizar la fiscalización, a fin de abonar a la rendición de cuentas.

Por otro lado, se continúa señalando en dicha exposición de motivos, respecto a la finalidad de la reforma en materia de fiscalización, que la **equidad en los procesos electorales** es uno de los más grandes y añejos reclamos que ha sido formulados en el sistema político de nuestro país, por lo que al hablar de *equidad se hace referencia a un piso parejo para todos los actores políticos que compiten por ocupar cargos de elección popular; a comicios justos en los que se compita de uno a uno, en los que la balanza no se incline a favor de una u otra fuerza.*

La fiscalización electoral conlleva un conjunto de tareas por medio de las cuales la autoridad electoral supervisa el origen y el destino de los recursos de los que hacen uso los diferentes actores u organizaciones electorales¹⁵. Con esto, se persiguen dos objetivos: **(i) que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas; (ii) constatar que se destinan, exclusivamente, a los fines previstos por la normatividad.**

Una adecuada fiscalización permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas opacas que violentan la normatividad y los principios de transparencia y rendición de cuentas que son rectores en una democracia constitucional. La **fiscalización comprende actividades preventivas, normativas, de investigación y de operación que contribuyen al resguardo de los principios ejes de las funciones electorales administrativas.**

Por lo que, para dar celeridad a la fiscalización, se realizaron modificaciones, en primer lugar, a los plazos para la presentación de los informes ante la autoridad electoral y, en segundo lugar, se prevén instrumentos que facilitan la coordinación entre los órganos electorales y los órganos de inteligencia financiera para detectar movimientos irregulares, que puedan significar usos indebidos electorales de los recursos públicos de la administración pública federal, estatal o municipal.

¹⁵ Instituto Federal Electoral. «El ABC de la fiscalización (a partidos políticos).» mayo de 2013. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/05%20Mayo/abcfisc/abc.pdf>.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En el caso en concreto, se advierte que no sólo se puso en peligro, sino que se afectó directamente la rendición y revisión de cuentas efectiva, que genera consecuencias reales en la contienda electoral, dotándola así de una correcta equidad entre los actores políticos e impidiendo que agentes prohibidos tengan injerencia en la vida política del país. Esta condición que fue uno de los pilares que dieron origen a la última reforma trascendental en materia política-electoral, por lo que su afectación pone en duda la equidad de la contienda.

En consecuencia, la conducta desplegada por el ciudadano infractor lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, pues no sólo no lo presentó, sino que inclusive intentó engañar a la autoridad fiscalizadora negando la realización de actos de precampaña y presentando ya terminada la fiscalización un informe en ceros.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1521/2016, en el que determinó que **la omisión de rendir informes de precampaña** atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

iv. Circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción.

Las disposiciones normativas y reglamentarias rectoras del caso se encuentran vigentes desde el año 2014 y la interpretación respecto a las que al caso interesan ha quedado determinada por la máxima autoridad jurisdiccional por lo menos, desde el año 2016. Por tal motivo, ningún sujeto obligado puede invocar 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. En el caso, el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no sólo por la vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa los requerimientos que le formuló y la relacionó con los hallazgos encontrados.

Al respecto debe señalarse que el ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección de candidato a Gobernador del partido Morena.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

No obstante, el sujeto obligado, al contestar el emplazamiento de mérito, si bien reconoció haber realizado publicaciones en la red social Facebook, negó en todo momento que las mismas constituyeran infracciones a la Legislación Electoral.

Ahora bien, en el caso en concreto del ciudadano incoado, no obtuvo el registro dentro del proceso interno de selección del partido Morena y menos aún la candidatura a la Gubernatura del estado de Guerrero, situación que cobra relevancia a efecto valorar la afectación a los principios de rendición de cuentas y equidad en la contienda, pues estos no sufren la misma afectación.

Por otro lado, como ya quedo acreditado en el caso concreto, el ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros incumplió con la obligación de presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña en los plazos establecidos por la ley; aun y cuando la autoridad instructora lo emplazó a efecto de que justificara su omisión, sin que en la especie hubiera ocurrido.

En consecuencia, ha quedado acreditado que, en el caso en concreto no medio voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, ya sea dentro del plazo que prevé la propia norma (7 días posteriores a la conclusión de las precampañas), o bien, al contestar el emplazamiento en el procedimiento de mérito, circunstancia que será considerada al determinar la sanción correspondiente al sujeto infractor.

v. Intencionalidad y medios de ejecución.

En este tenor, al momento de graduar la sanción, se debe tomar en cuenta si fue una infracción culposa, ya que no puede ser igual o cercana la sanción a la de aquel que con intención cometió la falta.

Al respecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, si conocía el resultado de su actuar, pues inclusive el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, por conducto del partido Morena, hizo llegar a esta autoridad electoral un informe de precampaña en ceros.

Continuando con la línea argumentativa, es claro que cuando el ciudadano infractor manifestó ante el partido Morena su intención de ser postulado por dicho instituto político al cargo de Gobernador del estado de Guerrero, conocía su obligación de reportar ante el órgano interno del partido los recursos obtenidos y/o erogados con



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

motivo de los actos proselitistas de precampaña, es decir, tenía conocimiento de su obligación.

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al conocer previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de precampaña, pese al emplazamiento formulado por la autoridad al sujeto infractor.

En conclusión, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Gobernador para el estado de Guerrero, adquiriría obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidato y aunado a que la autoridad le hizo de su conocimiento la probable infracción en que había incurrido, continuó omitiendo presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.

vi. El monto económico o beneficio involucrado.

Ahora bien, en las infracciones en materia de fiscalización resulta válido analizar el monto o beneficio involucrado, de ahí que resulte importante señalar que en el marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, se observó y sancionó al partido Morena gastos por un monto de \$15,565.99 (quince mil quinientos sesenta y cinco pesos 99/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor, de conformidad con la normatividad aplicable.

No obstante, lo anterior, de los elementos que la autoridad fiscalizadora se allegó, en el marco de la sustanciación del procedimiento de mérito, se advirtieron ingresos y gastos que debieron haber sido fiscalizados por la autoridad electoral, sin embargo, la propia conducta desplegada por el sujeto infractor impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización tuviera certeza del flujo de recursos empleados en la precampaña del ciudadano incoado.

Es importante mencionar que el monto determinado se obtuvo a partir de lo que la doctrina denomina un *hallazgo de auditoría*, es decir, el *resultado de la comparación que se realiza entre un criterio y la situación actual encontrada durante el examen a una entidad, área o proceso en donde el ente auditor encuentra una serie de*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

gastos no reportados, frente a la actitud del ente auditado de engañar y evadir los alcances de la auditoría. Por ese motivo, el monto involucrado solo puede corresponder a los eventos **detectados** por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.

El monto detectado mediante la técnica de auditoría no puede servir de base para determinar la afectación a los bienes jurídicamente tutelados derivada de la omisión de presentar informes, toda vez que, precisamente, la omisión es la que impide a la autoridad llevar a cabo una revisión exhaustiva del origen y destino de los recursos empleados durante esa etapa, esto es, le impide conocer y determinar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, lesionando con ello de forma grave los principios rectores del modelo de fiscalización: transparencia, rendición de cuentas y la equidad en dicha contienda electoral, ya que, la actitud omisiva del sujeto incoado evade los alcances de la fiscalización.

En efecto, los resultados arrojados con motivo de dicha revisión hacen referencia a los datos generales y estadísticos de las auditorías practicadas por la autoridad fiscalizadora, lo que da como resultado los hallazgos más relevantes.

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad. Es decir, por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

Por ello, es claro que la omisión de presentar el informe de gastos evita que se lleven a cabo de forma integral los alcances de la fiscalización, violando la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, lo cual trae aparejado un daño mayor al reflejado en el monto económico de los hallazgos detectados por la autoridad fiscalizadora; pues desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia, no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus candidatos, a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes, quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.

Por lo anterior se puede concluir que, el sancionar sólo con base en el monto de los hallazgos encontrados, abre la puerta a que en lo sucesivo los actores políticos apuesten al engaño y a la evasión, para así omitir presentar sus informes por encontrar más benéfico solo hacerse cargo de una sanción económica, con base en los montos determinados a partir de los hallazgos que detecte la autoridad electoral, que reportar el total de sus operaciones y ser sujetos a un procedimiento de fiscalización integral.

Aunado a lo anterior, es relevante mencionar que la sanción tiene como fin último disuadir de la realización de la conducta, y por lo tanto tiene que ser ejemplar en relación al bien jurídico infringido.

Por ende, la omisión en que incurrió el sujeto infractor, afecta gravemente la rendición de cuentas que debe regir la contienda electoral, pues impidió que se verificara circunstancias como que los recursos públicos o privados provinieran de fuentes autorizadas, que se hubieran respetado los límites establecidos en la norma respecto a los recursos, o bien que se hubieran empleado los mecanismos previstos en la norma para la recepción o aplicación de los recursos, entre muchas cuestiones más.

En suma, el monto del beneficio no es únicamente el determinado por la autoridad respecto del hallazgo referido en párrafos anteriores, pues el beneficio obtenido por el sujeto infractor va más allá de un monto involucrado, esto es, sería soslayar que el beneficio más importante y que constituye la verdadera pretensión de los incoados es participar en una contienda electoral sin haber cumplido la totalidad de requisitos legales para ello, en detrimento de la equidad de la contienda, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que resulta de suma importancia, imponer la sanción que corresponda para inhibir conductas como la que nos ocupan y cumplir con la función inhibitoria de la potestad sancionadora de este Instituto.

vii. Impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En este sentido, la Sala Superior en el **SUP-JDC-1521/2016**, ha señalado que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Ley Fundamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se desprenden los siguientes mandatos:

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto para los Procesos Electorales Federales como locales.
- La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la fiscalización, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.
- Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, sólo compete al Instituto Nacional Electoral, por lo que al tratarse de un régimen nacional debe aplicar la Ley General que rige el nuevo sistema de fiscalización, a saber: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, consideró que del artículo 41 constitucional también se desprende que en la ley se ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y en ella se establecerán las consecuencias y sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones, señalando que esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.

Ahora bien, siguiendo la línea argumentativa de la Sala Superior sobre este tema particular, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos deben presentar informes de precampaña, señalando que los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos son responsables, entre otras cuestiones, de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

En efecto, de los preceptos invocados, se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

En esa línea, el numeral 9, del citado precepto reglamentario prevé que los precandidatos y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña ejercidos, los recursos recibidos y destinados a su precampaña o campaña; así como entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

De lo anterior, se advierte que la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene como fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

Así, tal como lo ha reconocido la autoridad jurisdiccional, la **omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización**, a diferencia de la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una infracción a la normativa electoral, sin embargo, esta sólo tiene como efecto retardar el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

De ese modo, al omitir cumplir con su obligación de presentación del informe de precampañas, el C. Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y en consecuencia la rendición de cuentas que



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

debieron regir su actuar como precandidato al cargo de Gobernador del estado de Guerrero.

Así, una vez que han quedado analizados los aspectos referidos por el órgano jurisdiccional, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, de conformidad con lo siguiente:

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión).

En relación con la irregularidad acreditada, corresponde a una **omisión**¹⁶ de presentar el informe de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros omitió presentar **su informe** del periodo de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al sujeto obligado, surgieron en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en el estado de Guerrero.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

¹⁶ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Del análisis de la conducta observada, es dable concluir que se cumple con los elementos que acreditan los elementos constitutivos del dolo directo, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷.

En primer lugar se observa el elemento intelectual o cognitivo del dolo, toda vez que se parte del hecho cierto de que el sujeto obligado conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su conducta, en consecuencia, tenía 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 su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al conocer previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de precampaña, pese a los requerimientos de la autoridad.

Lo anterior es así, por que el sujeto obligado fue omiso en presentar en el momento procesal oportuno la documentación para acreditar que entregó el informe de precampaña al órgano interno del partido Morena.

Ahora bien, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hará a través de la prueba circunstancial, para lo cual se cuenta con el indicio de que:

- i) Presentó a la autoridad diversa documentación con información ineficaz;
- ii) Se advierte una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, en tanto que ni el partido Morena, ni el sujeto obligado, en el procedimiento de revisión de informes, ni en el procedimiento oficioso que dio origen a la resolución impugnada, (en los tres momentos que tuvieron para presentar pruebas; emplazamiento, alegatos y requerimiento de información) hicieron valer

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVI/2005 de rubro "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS".

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVII/2005 de rubro "DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL".



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

esa excluyente de responsabilidad, sino que por el contrario, insistieron en que no eran precandidatos, que no habían realizado actos de precampaña y que no tenían la obligación de informar nada al no estar registrados como; es decir, que el sujeto obligado fijó su voluntad en incumplir la ley, este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el ente político actuó a sabiendas de que infringía la ley, tal como se ha demostrado.

En este tenor, resulta incuestionable que el sujeto incoado desplegó una conducta dolosa al **no presentar el informe de precampaña**, a sabiendas que le era exigible y que existían hallazgos que evidenciaban actos de precampaña desplegados a su favor. Además, porque con posterioridad presentó un informe con la intención de aparentar una situación que no es real¹⁹, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumplen con las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le produce tal conducta, lo que implica la aceptación de sus consecuencias y ello posibilita a esta autoridad electoral su sanción, máxime que a pesar de que se detectaron gastos el sujeto infractor presentó un informe en ceros con la finalidad de continuar engañando a la autoridad electoral.

En este orden de ideas, una vez que ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte del precandidato materia de análisis, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se les imponga deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Acorde con las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General

¹⁹ Conforme a lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-125/2008.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

de Partidos Políticos²⁰ y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.²¹

La conducta infractora actualiza una falta sustantiva que presenta un **daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, **se vulnera sustancialmente la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, la transparencia en la rendición de cuentas y a la equidad en la contienda electoral**, porque la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización.

En efecto, en el artículo 40 de la Constitución se encuentra establecido el principio democrático, como principio de legitimidad del sistema, esto es, como el núcleo de comprensión de la propia Constitución y como directriz del ordenamiento en su conjunto.

Este principio se proyecta en su dimensión material (derechos humanos) y en su dimensión estructural (división de poderes, estructura y atribuciones de éstos y elección de órganos representativos y de gobierno), sin que ambas dimensiones puedan disociarse, dado que el principio democrático opera como principio de legitimación del Estado y del Derecho.

Por la naturaleza intrínseca que el Poder Constituyente concedió al principio democrático, su eficacia interpretativa irradia a todo el ordenamiento, pues dicho principio funge como núcleo armonizador de la unidad sistémica.

En el **sistema electoral mexicano**, las elecciones tienen como **eje rector la transparencia**, lo que supone el cumplimiento de diversos supuestos que hacen

²⁰ "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; III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; (...)."

²¹ "Artículo 223. Responsables de la rendición de cuentas. (...) 6. Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición serán responsables de: a) Presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición. (...)."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

posible que el resultado de las votaciones sea claro reflejo de lo que los electores han decidido. La transparencia de los resultados no es consecuencia de un solo suceso, sino de una secuencia de actos que tendrán como resultado la generación de confianza en la sociedad, que abarca desde los actos de organización electoral hasta la rendición de cuentas por parte de los actores políticos, que informan a la ciudadanía, con la intermediación de la autoridad electoral, la manera como utilizan sus recursos para acceder a una candidatura y, eventualmente, al ejercicio de un cargo público.

Desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia, no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus precandidatos y candidatos, a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes, **quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.**

Es decir, en el sistema electoral, la transparencia tiene dos posibles efectos: visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos y candidatos- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permite que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los partidos y candidatos, tanto para su operación ordinaria, como aquéllos que aplican para los procesos internos de selección, obtención de apoyo ciudadano o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral.

Constitucionalmente se han fijado una serie de principios que rigen la materia electoral para promover la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos utilizados en el ámbito electoral. De este modo, el artículo 41 de la Constitución Federal establece principios rectores que permiten el equilibrio del sistema, al favorecer la autenticidad de las elecciones, la igualdad de condiciones entre los contendientes, la transparencia en el uso de recursos y la operación de medios de control y vigilancia para el ejercicio del gasto, entre los que se encuentran los siguientes:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Equidad de medios materiales. De acuerdo con este principio, la ley garantizará que los partidos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades y señala las reglas a que se sujeta el financiamiento público y el que destinen a las campañas electorales.

Prevalencia del recurso público. Acorde con este principio, la ley debe fijar las reglas del financiamiento de los partidos y de sus campañas, de modo que el financiamiento público tenga preeminencia sobre el privado.

Suficiencia de recursos para el cumplimiento de fines. Conforme con este principio, el financiamiento público que reciban los partidos políticos en términos de ley, debe ser suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes y aquellas que desplieguen para obtener el voto ciudadano.

Medidas de austeridad para el ejercicio del gasto. Este principio se refiere a que los gastos que realicen quienes participan en una contienda electoral (en procesos internos de selección, periodos de obtención de apoyo ciudadano y de campañas electorales) deben ser racionales y sujeto al escrutinio público e institucional.

Medios efectivos de control y vigilancia. Conforme a este principio, el sistema de fiscalización electoral cuenta con los mecanismos de control y vigilancia a que se someten los sujetos obligados a la comprobación del origen, uso y destino de sus recursos.

Potestad fiscalizadora del Consejo General del INE. Acorde con este principio, el órgano máximo de dirección tiene la atribución de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y candidatos, así como de sus campañas, por lo que se puede valer de órganos técnicos para realizar esta función e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones, trascendiendo, para ello, los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contando con el apoyo de las autoridades federales y locales.

A partir de estos principios, legalmente se han establecido las reglas tendentes a garantizar la transparencia y publicidad de los recursos utilizados en el ámbito electoral, entre las que se encuentran:

Prohibición de aportaciones finalistas, se refiere a que se proscribe que determinados sujetos realicen aportaciones, para evitar que sean entregadas a condición de que se cumpla con una tarea u objetivo ulterior.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Existencia de controles internos eficientes, o sea, de mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables. Por lo que hay un órgano del sujeto obligado encargado de la administración de los recursos, que tendrá como parte de sus obligaciones presentar informes de ingresos y egresos, y

Existencia de controles institucionales que garanticen la transparencia de los recursos y su debida comprobación, se refiere a que, para la vigilancia del manejo de los recursos, existe una Comisión de Fiscalización, de carácter permanente, encargada de vigilar las finanzas de los sujetos obligados y de revisar los informes de gastos que presenten, con auxilio de un órgano técnico.

La conjugación de estos principios y reglas hace posible el funcionamiento del sistema de fiscalización, pues permite que la autoridad fiscalizadora cuente con atribuciones suficientes para llevar a cabo sus tareas de control y vigilancia; que los sujetos obligados (partidos políticos, precandidatas/os, candidatos/as, así como aspirantes a una candidatura independiente) **transparenten y rindan cuentas, y que la ciudadanía conozca, de primera mano, el modo en que dichos sujetos emplean los recursos con que cuentan, lo que al final no sólo genera un efecto informativo positivo, sino que permite que el electorado emita un voto libre y razonado**, derivado del cúmulo de información que recibe de modo previo a que acuda a las urnas y vote en favor de una opción determinada.

Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad.

Por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

Este procedimiento se desahoga en varias etapas. Para el caso en estudio cabe destacar la presentación de los informes.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

De acuerdo al artículo 431, numeral 3 de la LGIPE el procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Una de esas reglas está relacionada con el deber de generar y conservar los documentos en los que se sustenta cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realizan durante las precampañas, obtención de apoyo ciudadano y campañas electorales, con independencia de que, por regla, esos elementos de respaldo se tengan que registrar en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

De conformidad con el artículo 77, numeral 2 de la LGPP, la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización, la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

En términos de lo estipulado en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y V, de la LGPP, los partidos políticos deberán presentar **informes de precampaña** en los plazos establecidos 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. El artículo 80 de la LGPP establece las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos respecto de los informes de precampaña.

Naturaleza y objeto de los informes.

Los informes constituyen el acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los mismos, indispensable para concluir el procedimiento de fiscalización. La presentación de los informes por parte de los sujetos obligados (partidos políticos, aspirantes a candidaturas independientes, candidatos/as independientes, precandidatas/os y candidatas/os de partidos políticos) **no solo tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que se emplean, su finalidad también es garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

procedimiento de fiscalización, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Bienes jurídicos tutelados a través de los procedimientos de fiscalización durante los procesos electorales.

Como se señaló, el procedimiento de fiscalización es el conjunto sistematizado de actos en los que participan los órganos del Instituto Nacional Electoral (principalmente la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General); los sujetos obligados (partidos políticos, nacionales y locales, coaliciones, precandidatos/as, aspirantes a candidatos independientes, candidatos/as) y los sujetos indirectamente responsables (diversos proveedores de bienes y servicios con los que contratan los sujetos obligados).

Su finalidad es generar certeza y seguridad a la ciudadanía respecto del origen y aplicación de los recursos que ejercen los sujetos obligados para lograr de manera mediata o inmediata la renovación de los depositarios del poder público a nivel federal, local y municipal, así como permitir a la autoridad fiscalizadora dilucidar si en la contienda electoral se observaron los principios de equidad en la aplicación de los recursos económicos por parte de los actores políticos y el de la licitud en origen y aplicación de los recursos.

Acorde con lo previsto en los artículos 78, 79 y 80 de la LGPP, se pueden distinguir dos tipos de procedimientos en materia de fiscalización, a saber:

A. El procedimiento que tiene por objeto verificar el origen y aplicación de los recursos que ejercen los partidos políticos de manera anual respecto del financiamiento para actividades ordinarias y específicas.

B. El procedimiento que tiene por finalidad revisar los ingresos y egresos de los sujetos obligados en el contexto de las diversas etapas del Proceso Electoral.

La fiscalización de los recursos aplicados por los sujetos obligados al llevar a cabo los actos vinculados con las precampañas, etapa de obtención de apoyo el ciudadano y campañas electorales (B) **tiene por objeto que se verifiquen en tiempo real, de manera integral y consolidada, los ingresos, públicos y privados, así como los gastos que ejercen los sujetos obligados durante los respectivos comicios electorales. Lo anterior, a efecto de lograr una revisión**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas y, en particular en el caso de la revisión de los ingresos y gastos ejercidos durante **precampaña**, obtención de apoyo ciudadano y campañas, con la sustanciación y resolución de tales procedimientos se pretende hacer vigente el principio de equidad e igualdad en los procesos electorales, al tiempo de dar funcionalidad al sistema de nulidades de las elecciones previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la CPEUM, dado a que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se establece como causa constitucional que impide el reconocer la validez a determinada elección, el rebase del límite del gasto de campaña en un 5% del monto autorizado, cuando ello se acredite de manera objetiva, material y sea determinante.

Obligaciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos en materia de fiscalización.

Los mecanismos de fiscalización avalan la legitimidad del proceso democrático representativo, ya que a través de estos se asegura que los contendientes actúen conforme a reglas preestablecidas, con medios económicos que garantizarán la **equidad de la contienda**.

Asimismo, garantizan la libertad de sufragio y de los derechos político-electorales, al momento que evitan que los partidos y las personas que aspiren a un cargo de elección popular cedan ante presiones o intereses particulares que pongan en riesgo la voluntad del elector, haciendo de una oferta política una máscara de actos ilegales o de intereses particulares ajenos a la contienda electoral.

La fiscalización, como medio institucional, verifica que los recursos utilizados tengan un origen lícito, que esos recursos sean utilizados sólo para solventar actividades que reflejen un fin electoral o partidista, y da certeza respecto a que todos los contendientes que buscan acceder a un cargo de elección popular tengan las condiciones mínimas necesarias para competir en circunstancias igualmente ventajosas, sin que exista la posibilidad de que alguno de ellos tenga un capital político superior sustentado en la ilicitud.

Por esta razón, de acuerdo con la normativa electoral federal, las y los aspirantes a una candidatura independiente, los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as, así como las y los candidatos por la vía independiente, tienen el deber de presentar los respectivos informes (de ejercicio ordinario, de apoyo ciudadano, de precampaña y campaña) en los cuales rindan cuentas de manera



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

clara y transparente de los ingresos obtenidos y egresos realizados, con la finalidad de que la autoridad esté en aptitud de revisar que los ingresos y egresos reportados efectivamente se apegan a la ley y a lo informado.

La presentación de dichos informes tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que rigen los sistemas democráticos, así como garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Las reglas y procedimientos para la presentación y revisión de los informes de permiten la comprobación de los ingresos y egresos generados por quienes aspiran a obtener un cargo de elección popular, que debe ser fortalecida por reglas que hagan posible la eficacia comprobatoria de los ingresos y egreso derivados de su aspiración.

Consecuencia del incumplimiento de la obligación de presentar informes de ingresos y egresos por parte de los sujetos obligados

De conformidad con los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, es obligación de los sujetos obligados presentar ante la autoridad los informes de ingresos y gastos. La legislación regula las consecuencias que derivan del incumplimiento de esta obligación.

Por cuanto hace a los aspirantes a una candidatura independiente, el artículo 378 de la LGIPE dispone que le será negado el registro al aspirante que no entregue, a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, dentro del plazo establecido el informe de ingresos y egresos. Asimismo, establece que los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente omitan entregar el referido informe serán sancionados en los términos de esa Ley.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE, si un precandidato/a incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legalmente establecido y hubiera obtenido la mayoría de votos en el proceso de selección interna de su partido, no podrá ser registrada/o legalmente como candidata/o, mientras que 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 la propia ley.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Finalmente, de acuerdo con los artículos 445, inciso d) y 446 inciso g) de la LGIPE, constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la omisión de presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano, gastos de precampaña o campaña.

Como se puede apreciar, son dos las consecuencias previstas en la normativa, para el incumplimiento de la obligación de presentar los informes. La primera está relacionada con el ejercicio del derecho al sufragio pasivo (derecho a ser votado) y la segunda con la infracción por la conducta omisiva, que atenta contra los principios y bienes jurídicos tutelados en el procedimiento de fiscalización.

A partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 35, fracciones I y II; 41, párrafo segundo, Bases I, II, III y IV, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos j), y k), en relación con el 36, fracción III; 39; 40; 54; 56; 115, primer párrafo, Bases I y VIII; 122, apartado A, Bases II, III y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior ha estimado válidas y razonables las disposiciones legales que prevén dichas consecuencias. Parte de la base de que el derecho político electoral de voto pasivo no es absoluto, por lo que está sujeto a diversos límites y restricciones establecidos en la propia Norma Fundamental o en las leyes generales de la materia.

Bajo esas premisas, el citado órgano jurisdiccional ha estimado válido y razonable que las personas interesadas en ocupar un cargo de elección popular observen, entre otras normas, las que regulan las obligaciones en materia de fiscalización de los ingresos y gastos, **porque de esta manera se hacen vigentes y efectivos los principios rectores de las elecciones, entre otros, la certeza, seguridad jurídica, transparencia y equidad en el origen y aplicación de los recursos económicos** y, en consecuencia, ha considerado que lo previsto en los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, constituye un requisito razonable y necesario para obtener el registro como candidato/a un cargo de elección popular (federal o local) el que se presenten, en tiempo y forma, ante la autoridad administrativa electoral nacional, los respectivos informes de ingresos y gastos ejercidos durante las precampañas o en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, respectivamente, los cuales además deben permitir a la autoridad electoral y a la ciudadanía en general dilucidar con certeza la aplicación de esos recursos, así como determinar si se observaron los límites de gastos en esa etapas de la elección.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Conforme con lo hasta aquí expuesto, es claro que las faltas sustanciales acreditadas trastocaron los valores, principios y reglas del modelo de fiscalización, porque la omisión de presentar el informe de precampaña, a pesar de que el sujeto obligado fue requerido para ello, como resultado de los hallazgos encontrados por la autoridad fiscalizadora, impidió garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos, con lo cual se vulneró la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, la transparencia y rendición de cuentas, porque impidió que la autoridad fiscalizadora contara con los elementos necesarios para desplegar de manera completa sus facultades de fiscalización y también impidió la generación de información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos utilizados en la precampaña.

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que aun cuando el régimen relativo a la presentación de informes de precampaña para los diversos cargos de elección popular establece obligaciones diferenciadas para los precandidatos y partidos políticos (a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de fiscalización y a los precandidatos como sujetos obligados solidarios) lo cierto que la responsabilidad es correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido, tan es así, que la propia legislación estipula una consecuencia jurídica directa para el precandidato, cuando incumple con sus obligaciones, así como las sanciones que ambos pueden soportar por realizar conductas infractoras.

Conforme con lo anterior, es claro que la conducta infractora trasgrede valores, principio y reglas de gran relevancia en el sistema electoral, porque la omisión en la presentación de los informes trastoca directamente el sistema de fiscalización y, por ende, los principio, reglas y controles establecidos para la concreción del principio democrático.

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

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobando las infracciones, pues las mismas faltas que generan un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por las conductas señaladas, es garantizar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, con la que se deben de conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En ese sentido, en el presente caso la conducta acreditada imputable al sujeto obligado se traduce en una **falta** de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, arriba señalados.

Por tanto, al realizar una valoración en conjunto de este elemento con los demás aspectos que se analizan en este apartado, se agrava el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los precandidatos.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una irregularidad que se traducen en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulneran el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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

Del análisis de la irregularidad ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta materia de estudio.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Por lo que hace a la determinación de la capacidad económica del sujeto obligado para hacer frente a las sanciones impuestas, la autoridad mediante oficio INE/UTF/DRN/14984/2021 solicitó el Servicio de Administración Tributaria, la actividad empresarial registrada, así como las declaraciones anuales de los años 2018, 2019 y 2020 presentados por el sujeto obligado.

En este sentido, mediante oficio número 103-05-2021-0390 el Servicio de Administración Tributaria remitió la declaración anual del año 2018 presentada por el sujeto obligado, precisando que fue la única localizada en sus archivos, informando lo siguiente:

AÑO	INGRESOS
2018	\$ 312,290.00

En términos de lo establecido en el artículo 16, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, los documentos presentados por el Servicio de Administración Tributaria son pruebas documentales públicas que tienen pleno valor probatorio.

Ahora bien, de fuentes de información abiertas, se obtuvo información que, durante el 2020, se desempeñó como Delegado Federal de la Secretaría de Bienestar Social, por lo que, aun cuando no obra su declaración es claro que recibió recursos en su carácter de servidor público.

Visto lo anterior, esta autoridad tiene certeza que el sujeto obligado referido, tiene la capacidad económica suficiente con la cual pueda hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pudieran imponérseles en la presente Resolución.

En consecuencia, se advierte que no se produce afectación real e inminente para el desarrollo de sus actividades, pues aun y cuando tenga la obligación de pagar las sanciones correspondientes, ello no afectará de manera grave su capacidad económica. Por tanto, estará en la posibilidad de solventar las sanciones pecuniarias que, en su caso, sean establecidas conforme a la normatividad electoral.

Finalmente, una vez realizado el análisis de los elementos para individualizar la sanción, lo procedente es realizar la calificación de la falta al tenor de las consideraciones siguientes:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE MAYOR**.

B) IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A continuación, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE MAYOR**, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar el informe de precampaña respectivo, conducta desplegada con dolo directo.
- Que respecto a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** de la conducta objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, del presente considerando en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, el requerimiento electrónico emitido por la autoridad, y el plazo de revisión del informe de precampaña del Proceso Electoral correspondiente.
- Que se acreditó la falta de voluntad o disponibilidad del ciudadano Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

- El sujeto obligado reconoció haber realizado publicaciones en la red social Facebook, no obstante, negó que estas constituyeran infracciones a la Legislación Electoral.
- Que el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña por parte del Partido Morena no fue adecuado y eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad.
- Que se trató de una conducta dolosa en la conducta cometida por el sujeto obligado.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia que se cumple, se procede a individualizar la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, valorando las circunstancias del caso con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de dicha sanción.

Los supuestos normativos previstos en el artículo citado se detallan a continuación:

“(…)
I. Con amonestación pública;
II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y
III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.
“(…)”

Al respecto, dado que una de las sanciones precisadas - *la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato*- constituye una limitación del derecho humano fundamental a ser votado, previamente a la determinación de la sancionar a imponer Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, resulta necesario que



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

esta autoridad realice un ejercicio de ponderación entre el derecho humano en comento y los bienes jurídicos afectados con su conducta desplegada.

A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, entró en un cambio de paradigma sobre la conceptualización de los derechos humanos –fundamentales-, las reglas, y los principios que inherentemente giran en torno a ellos, como lo es, el de dignidad humana, lo anterior obligó a realizar desde una perspectiva filosófica la diferencia entre los grados de satisfacción de los derechos, libertades, reglas, principios y valores, reconocidos a nivel constitucional y también convencional.

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano según ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **no existen derechos humanos absolutos**, esto es, todo derecho humano puede ser restringido de manera justificada y proporcional, de ahí que se estima que los derechos humanos pueden ser considerados como relativos u optimizables, lo cual se realiza a través de un ejercicio de ponderación.

Resulta aplicable, el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada 1a. CCXV/2013 (10a.), que a la letra establece:

DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) **que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).

Amparo en revisión 173/2012. 6 de febrero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Así, para saber si en el caso en concreto se reúnen los requisitos para restringir válidamente el derecho a ser votado de Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, resulta importante tomar en consideración lo siguiente:

El derecho al voto, es una precondition de la democracia, ya que no podría haber elecciones sin su existencia. *Esta facultad se puede ejercer mediante dos modalidades: el voto activo y el pasivo. La primera implica el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; la segunda, el de ser electo.*²²

En el orden jurídico mexicano, este derecho se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como un derecho del ciudadano el “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Ahora bien, el derecho a ser votado no solo es un derecho subjetivo de los ciudadanos, sino que confiere una calidad de obligados a las personas titulares de tal prerrogativa; al igual que las obligaciones a que alude el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son solamente facultades, sino deberes. En este sentido debemos atender que el derecho al voto se reconoce para su goce y al mismo tiempo para cumplir deberes que conlleva.

En este caso el derecho a ser votado, se refiere al derecho de cualquier persona ciudadana a participar como candidata a algún puesto de elección popular; cuyo deber contraído al ejercer dicho derecho es el **satisfacer los requisitos y apegarse a los supuestos normativos que se establecen en la Constitución y las Leyes reglamentarias.**

²² Figueroa Salmoral, Gabriela (2014). *Tutela del derecho a ser votado* en los mecanismos de representación proporcional. Temas selectos de Derecho Electoral No. 41. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pág 19.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Respecto a las sanciones, debe señalarse que por su propia naturaleza implican la privación o restricción de un bien o derecho que pertenece a la persona responsable de la infracción, la cual se encuentra justificada por la finalidad que éstas persiguen: la protección del ordenamiento jurídico (intangibilidad y coercitividad del Derecho) para lograr los fines previstos en las normas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

El régimen sancionador previsto en la materia electoral supone un orden eficaz para garantizar que los sujetos responsables de las infracciones reciban sanciones acordes a la gravedad de la conducta infractora, en la medida que la conminación o restricción de los derechos o bienes del sujeto infractor se corresponda con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados. Por ello, los principios de razonabilidad y proporcionalidad implican que al aplicarse a cada caso concreto una sanción debe procederse de forma previa a realizar un escrutinio o test mediante el cual se busque establecer que los **resultados producidos** sean acordes a las **finalidades constitucionalmente legítimas para las cuales están establecidas las normas y las sanciones**. Esto es, que las sanciones sean adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, que tengan las consecuencias suficientes para lograr la finalidad perseguida por la sanción de forma tal que no resulten una carga desmedida o injustificada, pero tampoco que resulte insuficiente para inhibir conductas que lesionen los bienes jurídicos tutelados.

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor la sanción ponderando las circunstancias particulares del caso, así como la afectación del bien o bienes jurídicos protegidos, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares.

Lo anterior es relevante porque si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la **prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico**, para alcanzar los fines previstos por las normas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Precisado lo anterior, debe recordarse que 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación sustancial para los partidos políticos y precandidatos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los precandidatos y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Como antes se analizó, la no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación del recurso, así como la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular. Así es necesario que los informes de ingresos y gastos de precampaña se presente en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar: a) la transparencia y rendición de cuentas, como principios que permiten visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos, personas precandidatas y candidatas- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los referidos sujetos, tanto para su operación ordinaria, como aquellos que aplican para los **procesos internos de selección** o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral, y b) la equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos y demás sujetos obligados para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos²³.

En el modelo actual de fiscalización los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso por la falta de presentación de los informes de precampaña–

²³ Woldenberg, José (2002), La construcción de la democracia, Plaza y Janés, México, pág. 337.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Precisado lo anterior, se procede a verificar si en la especie se cumplen con los requisitos necesarios para restringir el derecho a ser votado, de conformidad con los incisos siguientes:

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

Al respecto, como ya quedo precisado en los artículos 229 numeral 3 y la citada fracción III del artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el Instituto Nacional Electoral, es competente para determinar que ante la omisión de presentar el Informe de precampaña es dable sancionar a los precandidatos con la pérdida o cancelación del registro a ser candidato, esto es, a ser votado.

La anterior, previsión legal tienen como sustento que se lleve a cabo una adecuada fiscalización en materia electoral, lo cual permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas que violentan la normatividad, así se acredita un interés general superior al de un solo ciudadano.

En consecuencia, en el caso en concreto el primer requisito ha quedado acreditado, es decir, existe una previsión normativa que prevé restringir el derecho a ser votado en aras de proteger la equidad en la contienda electoral como interés superior de la sociedad mexicana.

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

Del marco legal en materia de fiscalización y de manera particular de la obligación de presentar los informes de precampaña y las consecuencias jurídicas en caso de no presentarlos en los plazos establecidos, se advierte que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia como son la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa, para la salvaguarda del interés general de dotar todo el Proceso Electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, para con ello brindar de una adecuada equidad la vida democrática mexicana.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En esa medida, la amonestación pública sería una sanción que no se corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos tutelados, pues ésta implica hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor, a fin de que enmiende su conducta.

Atendiendo a las circunstancias particulares del caso, en el que, como antes se dijo, el sujeto infractor tenía pleno conocimiento de la obligación (no solo por la vigencia de las normas, sino también porque la autoridad fiscalizadora, a partir de los hallazgos encontrados, le hizo del conocimiento dicha obligación y le requirió su cumplimiento), el sujeto obligado insistió en la no presentación del informe, obstaculizando con ello los alcances de la función fiscalizadora y, posteriormente, pretendió engañar a la autoridad al presentar un informe en ceros, una vez concluidos los plazos para la realización de la fiscalización y en fecha muy cercana a la sesión del Consejo General, corresponde determinar si la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados.

Para este Consejo General, la multa (cuyo máximo es hasta de cinco mil días de salario mínimo –ahora UMAS) no es 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 expresamente establecido en la Reforma Electoral del 2014, toda vez que el pago de una cantidad pecuniaria no resarce la afectación a los valores y principios vulnerados (certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda electoral) porque el haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña (esto es, del acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los recursos y permite el desarrollo de la fiscalización), a pesar de que la autoridad le 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, garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Señalado lo anterior, lo procedente ahora es realizar el ejercicio de ponderación respecto a la sanción prevista en la fracción III del citado precepto legal, porque dicha sanción implica una limitación al derecho de ser votado, por lo que debe revisarse si resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados, entendiendo por ponderación el método interpretativo para la solución de conflictos



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

entre derechos (principios o reglas), que operan como mandatos de optimización, es decir aquellos que son concebidos como relativos o cuya realización no protege en toda su extensión a un supuesto de hecho, por lo que admiten restricciones siempre y cuando estas superen el tamiz constitucional, persiguiendo un fin de esa naturaleza.

Robert Alexy²⁴, en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*²⁵, refiere que la “Ley de ponderación”, dicta “*Como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro*”, continúa señalando que *la ley de ponderación expresa que optimizar en relación con un principio colisionante no consiste en otra cosa que ponderar. La ley de ponderación muestra que ésta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatar el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso finalmente debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro.*

En razón de lo anterior, se aprecia una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte de Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y la posible imposición de la sanción de pérdida o cancelación del registro del mismo como candidato a Gobernador, pues con ello se restringiría el derecho humano del ciudadano a ser votado.

En este sentido, en el caso de la conducta infractora desplegada por Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, consistente en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña -cuya consecuencia podría ser la restricción de su derecho a ser votado en colisión con la certeza y transparencia en la rendición de cuentas- de conformidad con las circunstancias analizadas en el caso en concreto, es dable sostener que resulta de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual a ser votado de Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros.

Lo anterior, pues Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, no sólo omitió presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, sino que también negó haber realizado actos de proselitismo, aún con los hallazgos detectados y sancionados por esta autoridad electoral, máxime que el 22 de marzo de 2021 presentó un

²⁴ Op. cit.

²⁵ Originalmente publicado como “*Grundrechte, Abwägung und Rationalität*”.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

informe en ceros, supuestamente firmado el 5 de enero de 2021, por lo que se advierte un posible ánimo de engañar a este Instituto mediante la fabricación de pruebas, con la finalidad de ser exonerado de la infracción cometida o bien atenuar su sanción, de ahí que resulte adecuado concluir que la conducta desplegada por el infractor lesionó de forma grave la equidad en la contienda electoral.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que 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 del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, es la idónea para cumplir una función preventiva general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al ciudadano **Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros** es la 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 a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Gobernatura** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Visto lo anterior, esta autoridad considera ha lugar dar vista al **Organismo Público Local Electoral del estado de Guerrero**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. ADELA ROMÁN OCAMPO.

Una vez acreditada la comisión de la conducta ilícita determinada en el Considerando 2 de la presente Resolución, violatoria del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.



En este sentido, lo procedente es analizar los aspectos mínimos precisados en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, de conformidad con lo siguiente:

i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.

En la sesión ordinaria celebrada por este Consejo General el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo INE/CG519/2020, por el que se aprobaron 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, del cual se desprende que los plazos para la fiscalización de mérito en el estado de Guerrero corrieron en las fechas citadas a continuación:

Entidad	Cargos	Periodo de precampaña (Homologado)		Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
		Inicio	Fin							
Guerrero	Gubernatura	martes, 10 de noviembre de 2020	viernes, 08 de enero de 2021	lunes, 11 de enero de 2021	viernes, 22 de enero de 2021	viernes, 29 de enero de 2021	miércoles, 10 de febrero de 2021	martes, 16 de febrero de 2021	viernes, 19 de febrero de 2021	viernes, 26 de febrero de 2021

Así derivado, de dicho procedimiento y plazos, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó hallazgos de propaganda electoral en beneficio de la precandidata incoada, por lo que se mandato el inicio del procedimiento que por esta vía se resuelve.

Derivado de lo anterior, el veinticuatro de febrero se le notificó a Adela Román Ocampo el inicio del procedimiento oficioso de mérito y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente en su contra. Asimismo, el tres de marzo se le notificó el acuerdo de alegatos.

El veintiocho de febrero de dos mil veintiuno y el cuatro de marzo siguiente, la ciudadana respondió el emplazamiento y presentó el escrito de alegatos, respectivamente; en donde señaló que el día 4 de diciembre de 2020 solicitó su registro como como precandidata en el proceso interno de selección de candidatura a la Gubernatura del estado de Guerrero por el partido Morena.

Dicha ciudadana presentó *ad cautelam* ante esta autoridad diversos gastos por trasporte y alimentos por un total de **\$6,000.00(seis mil pesos 00/100 M.N.)**No



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

obstante, como se detallará en los párrafos subsecuentes, también presentó un informe de precampaña en ceros, lo que evidencia que la ciudadana infractora no tuvo en realidad la intención de informar con veracidad los recursos empleados durante su precampaña, máxime que los recursos referidos se refieren a conceptos menores que de ninguna manera podrían ser la totalidad de los recursos empleados en una precampaña con las características que empleó la ciudadana referida.

En este sentido, de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte que aun cuando la persona incoada tuvo la oportunidad en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, limitó su actuar a intentar engañar a la autoridad respecto de los recursos empleados, sin que de sus argumentos se advierta la voluntad de cumplir verazmente con su obligación de rendición de cuentas. Esto es, durante los dos momentos que tuvo la ciudadana para presentar su informe de precampaña (emplazamiento y alegatos), **no hizo del conocimiento de esta autoridad presentación alguna ante el partido Morena de dicho informe.**

Si se toma en cuenta que en un caso presentado por el propio partido Morena ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el años 2016 (SUP-JDC.1521/2016), la Sala Superior había definido con claridad que acorde con la interpretación de los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, numeral 2; 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g); 35; 42, numerales 2 y 6; 190, numeral 2; 191, numeral 1, inciso b); 192, numeral 1, incisos a) y d); 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos b), c) y e); 394, numeral 1, inciso n); 428, numeral 1, inciso a); 430, y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 25, numeral 1; 59; 60; 79, y 80 de la Ley General de Partidos Políticos:

- a) ***los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación;***



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

- b) las personas precandidatas son **obligadas solidarias con los partidos políticos o coaliciones de presentar los informes de gastos de precampaña**,
- c) la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.
- d) Tal deber significa que **incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora**, ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.
- e) Corresponde al partido político conforme a la normativa en materia de fiscalización, presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados.

Resulta claro que en el caso no hubo la intención de cumplir con la normativa electoral ni con los requerimientos efectuados por la autoridad fiscalizadora, pese a que ésta le notificó los hallazgos encontrados y también queda evidenciado que no puede invocarse algún error de interpretación de la normativa aplicable, porque al propio partido Morena la autoridad jurisdiccional ya le había determinado la interpretación desde el año 2016.

En el expediente tampoco se encuentra elemento alguno que evidencie que ante el requerimiento de la autoridad fiscalizadora, el precandidato le hubiera preguntado al partido respecto a su calidad de precandidato. Por el contrario, las evidencias de los hallazgos localizados por la autoridad acreditan que él se ostentó con esa calidad y que su defensa la dirigió a señalar que no realizó precampaña y que no ordenó ni financió propaganda alguna relacionada con el periodo de precampaña, por lo que no tenía la obligación de rendir el informe.

En este orden de ideas, ha quedado acreditada la falta de voluntad o disponibilidad de la ciudadana Adela Román Ocampo para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral, aun y cuando la autoridad, mediante diligencias tendientes a lograr el cumplimiento de las obligaciones, le brindó la oportunidad de hacerlo en dos ocasiones.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

ii. Momento en que fue presentado el informe.

Se destaca que no fue sino hasta el **veintidós de marzo de dos mil veintiuno** cuando el partido Morena presentó el informe de la precandidata Adela Román Ocampo (en ceros) *ad cautelam*; es decir, veinticuatro días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Guerrero; situación que impidió llevar a cabo la fiscalización de lo reportado por el partido y su precandidata, aunado a que aún con la presentación del informe, la autoridad fiscalizadora no advirtió un ánimo de cumplimiento pues en dicho informe se continuaron negando gastos, pese a los hallazgos detectados por la Unidad Técnica de Fiscalización y a lo previamente manifestado por la ciudadana en comento, pues el informe se presentó en ceros, como se advierte a continuación:

INFORME DE INGRESOS Y GASTOS	
FEDERAL <input type="checkbox"/>	_____
Presidente de la república <input type="checkbox"/>	Senador <input type="checkbox"/> Diputado <input type="checkbox"/>
LOCAL <input type="checkbox"/>	_____
Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México <input checked="" type="checkbox"/>	Diputado Local _____
Presidente Municipal o Ayuntamiento o Alcalde <input type="checkbox"/>	_____
2. DISTRITO ELECTORAL NÚMERO: _____	
CABECERA MUNICIPIO O DELEGACIÓN _____	
3. ENTIDAD FEDERATIVA _____ GUERRERO _____	
4. FECHAS: De inicio del periodo reportado : 15 NOV 2020 de término del periodo reportado: 5 ENERO 2021	
II. IDENTIFICACIÓN DEL ASPIRANTE	
<input type="checkbox"/> Hombre <input checked="" type="checkbox"/> Mujer	
1. NOMBRE	ADELA ROMAN OCAMPO
2. DOMICILIO PARTICULAR	_____CORREGIDORA 2238 COL. MORELOS. ACAPULCO DE JUAREZ
3. TELÉFONO: Particular _____	Oficina _____



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

		IMPORTE	MONTO (\$)
1. Aportaciones:			\$
	En efectivo	\$ 0.00	
	En especie	\$ 0.00	
2. Otros Ingresos:			
	TOTAL	\$ 0.00	\$ 0.00

		IMPORTE	MONTO (\$)
A. Gastos Operativos:			\$
B. Gastos de Propaganda:			\$ 0.00
C. Gastos en Espectaculares:			\$ 0.00
D. Gastos en Medios Impresos:			\$ 0.00
E. Gastos en Eventos:			\$ 0.00
F. Gastos en Internet:			\$ 0.00
G. Gastos de Producción de Spots:		\$ 0.00	
	TOTAL		\$ 0.00

		IMPORTE	MONTO (\$)
1. Ingresos:			\$
2. Gastos:		\$ 0.00	
3. Saldo:			\$ 0.00

Hago entrega del presente informe de Ingresos y gastos al partido MORENA en la inteligencia de que es el órgano de finanzas el encargado de presentarlo en el Sistema Integral de Fiscalización, aún cuando el que suscribe no fue registrado como precandidato a cargo de elección popular alguno.

Nombre y Firma del Aspirante: _____ Fecha: _____

Ahora bien, del análisis de dicho informe de ingresos y gastos, se aprecia que el mismo presumiblemente fue firmado por la ciudadana de mérito el pasado primero de enero de dos mil veintiuno; sin embargo, no se advierte que el mismo 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 de mérito, pese a las notificaciones de emplazamiento y de alegatos realizadas por esta autoridad a la ciudadana de mérito. Esta situación podría ser indicativa de una conducta consistente en la fabricación de pruebas por parte de los sujetos obligados, para intentar engañar a la autoridad electoral con la intención de evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió.

En ese sentido, el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña por parte de la ciudadana infractora o por el partido Morena **no fue adecuado y eficaz** para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad, es decir, el momento en que fue presentado hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados por los sujetos incoados, con la finalidad de verificar que el origen, monto, destino y aplicación de los mismos se haya hecho conforme a las disposiciones normativas de la materia.

Por ende, la sola entrega, por los tiempos en los que ocurrió, no es apta para excluir de responsabilidad a la ciudadana incoada, especialmente por el efecto que produjo



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

la entrega fuera de tiempo aunado al hecho de intento existió contradicción en la información presentada en un primer momento por la precandidata y en segundo momento por el partido.

iii. Naturaleza y bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.

En este tenor, ante la acreditación de una infracción en materia de fiscalización resulta necesario analizar si en la especie se está ante una puesta en peligro o una afectación real, a los bienes jurídicos tutelados, en el caso en concreto los principios de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos y equidad en la contienda electoral.

Al respecto, como quedo señalado en la exposición de motivos²⁶ de la aprobación de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *el decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral de gran calado. Éste, a su vez, respondió a nuevas dificultades en materia de fiscalización, pero sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. Se encontró que el goce de estos derechos humanos está en función de la entidad en la que se reside; que la democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel subnacional, permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.*

Así, como parte de las modificaciones realizadas en 2014 por el Constituyente Permanente, tuvo como objetivo en materia de fiscalización, **fomentar una mayor rendición de cuentas de los legisladores hacia sus representados; generar condiciones de equidad entre las diversas fuerzas políticas en los comicios federales y locales**. En otras palabras, se buscó establecer, desde nuestra Carta Magna, un esquema institucional que asegure que todos los mexicanos, independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad, en la que existan mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan, por lo que se estimó imperativo contar con la información de esos recursos en el momento en que se ejercen, con el objetivo de transparentar y agilizar la fiscalización, a fin de abonar a la rendición de cuentas.

²⁶ Consultable en el link siguiente: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Por otro lado, se continúa señalando en dicha exposición de motivos, respecto a la finalidad de la reforma en materia de fiscalización, que la **equidad en los procesos electorales** es uno de los más grandes y añejos reclamos que ha sido formulados en el sistema político de nuestro país, por lo que al hablar de *equidad se hace referencia a un piso parejo para todos los actores políticos que compiten por ocupar cargos de elección popular; a comicios justos en los que se compita de uno a uno, en los que la balanza no se incline a favor de una u otra fuerza.*

La fiscalización electoral conlleva un conjunto de tareas por medio de las cuales la autoridad electoral supervisa el origen y el destino de los recursos de los que hacen uso los diferentes actores u organizaciones electorales²⁷. Con esto, se persiguen dos objetivos: **(i) que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas; (ii) constatar que se destinan, exclusivamente, a los fines previstos por la normatividad.**

Una adecuada fiscalización permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas opacas que violentan la normatividad y los principios de transparencia y rendición de cuentas que son rectores en una democracia constitucional. **La fiscalización comprende actividades preventivas, normativas, de investigación y de operación que contribuyen al resguardo de los principios ejes de las funciones electorales administrativas.**

Por lo que, para dar celeridad a la fiscalización, se realizaron modificaciones, en primer lugar, a los plazos para la presentación de los informes ante la autoridad electoral y, en segundo lugar, se prevén instrumentos que facilitan la coordinación entre los órganos electorales y los órganos de inteligencia financiera para detectar movimientos irregulares, que puedan significar usos indebidos electorales de los recursos públicos de la administración pública federal, estatal o municipal.

En el caso en concreto, se advierte que no sólo se puso en peligro, sino que se afectó directamente la rendición y revisión de cuentas efectiva, que genera consecuencias reales en la contienda electoral, dotándola así de una correcta equidad entre los actores políticos e impidiendo que agentes prohibidos tengan injerencia en la vida política del país. Esta condición fue uno de los pilares que dieron origen a la última reforma trascendental en materia política-electoral, por lo que su afectación pone en duda la equidad de la contienda.

²⁷ Instituto Federal Electoral. «El ABC de la fiscalización (a partidos políticos).» mayo de 2013. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/05%20Mayo/abcfisc/abc.pdf>.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En consecuencia, la conducta desplegada por la ciudadana infractora lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, pues no sólo no lo presentó, sino que inclusive intentó engañar a la autoridad fiscalizadora presentando ya terminada la fiscalización un informe en ceros o bien refiriendo que los únicos recursos utilizados fueron por el monto de \$6,000.00.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1521/2016, en el que determinó que **la omisión de rendir informes de precampaña** atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

iv. Circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción.

Las disposiciones normativas y reglamentarias rectoras del caso se encuentran vigentes desde el año 2014 y la interpretación respecto a las que al caso interesan ha quedado determinada por la máxima autoridad jurisdiccional por lo menos, desde el año 2016. Por tal motivo, ningún sujeto obligado puede invocar 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. En el caso, el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no sólo por la vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa los requerimientos que le formuló y la relacionó con los hallazgos encontrados.

Al respecto debe señalarse que la ciudadana Adela Román Ocampo señaló que solicitó su registro como precandidata en el proceso interno de selección de candidatura a la gubernatura del estado de Guerrero por el partido Morena.

No obstante, al contestar el emplazamiento, la ciudadana negó haber realizado precampaña con el argumento de que nunca conoció los resultados de su registro ante el partido Morena; sin embargo, reconoció que el día 27 de diciembre de 2020 acudió a la ciudad de Zihuatanejo, en donde expresó que había solicitado su registro como Precandidata a la Gubernatura del estado de Guerrero.

Asimismo, en el caso en concreto de la C. Adela Román Ocampo, queda en evidencia no solo su falta de intención de rendir cuentas sobre sus ingresos y gastos



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

de precampaña, sino su determinación por confundir a la autoridad, pues por un lado, informó que había erogado la cantidad de \$6,000.00 (seis mil pesos 00/100 M.N) durante el procedimiento que por esta vía se resuelve, y por otro, aparentemente haber firmado desde el 1 de enero de 2021 un informe en ceros (eventualmente presentado por el partido Morena a esta autoridad).

Adicionalmente, se destaca que el supuesto reporte *ad cautelum* de la ciudadana respecto a que erogó \$6,000.00 por concepto de viáticos y alimentos en el marco de sus actividades de precampaña, no guardan proporción con los hallazgos de gastos encontrados por esta autoridad (mínimamente por \$11,048.40), ni con un monto de erogaciones correspondientes a la actividad que desplegó para promover su precampaña.

Por otro lado, como ya quedó acreditado en el caso concreto, la C. Adela Román Ocampo incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve; aun y cuando la autoridad instructora la emplazó a efecto de que justificara su omisión, sin que en la especie hubiera ocurrido, circunstancia que hubiera generado que el reproche de la autoridad fuera atenuado al demostrar su disponibilidad para cumplir con su obligación.

En consecuencia, ha quedado acreditado que, en el caso en concreto no medió voluntad por parte de la infractora de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, ya sea dentro del plazo que prevé la propia norma (7 días posteriores a la conclusión de las precampañas), o bien, al contestar el emplazamiento en el procedimiento de mérito, circunstancia que será considerada al determinar la sanción correspondiente al sujeto infractor, pues si bien hizo referencia a ciertos gastos, es obvio que los mismos no se trataban de la totalidad de recursos empleados.

v. Intencionalidad y medios de ejecución.

En este tenor, al momento de graduar la sanción, se debe tomar en cuenta si fue una infracción culposa, ya que no puede ser igual o cercana la sanción a la de aquel que con intención cometió la falta.

Al respecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que la C. Adela Román Ocampo, sí conocía el resultado de su actuar, pues inclusive el



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

veintidós de marzo de dos mil veintiuno, por conducto del partido Morena, se presentó a esta autoridad electoral un informe de precampaña en ceros.

Continuando con la línea argumentativa, es claro que cuando la ciudadana infractora manifestó ante el partido Morena su intención de ser postulada por dicho instituto político al cargo de Gobernadora del estado de Guerrero, conocía su obligación de reportar ante el órgano interno del partido los recursos obtenidos y/o erogados con motivo de los actos proselitistas de precampaña, es decir, tenía conocimiento de su obligación.

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al conocer previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de precampaña, pese al emplazamiento formulado por la autoridad al sujeto infractor.

En conclusión, la C. Adela Román Ocampo, sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Gobernadora para el estado de Guerrero, adquiriría obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidata y aunado a que la autoridad le hizo de su conocimiento la probable infracción en que había incurrido, continuó omitiendo presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.

vi. El monto económico o beneficio involucrado.

Ahora bien, en las infracciones en materia de fiscalización resulta válido analizar el monto o beneficio involucrado, de ahí que resulte importante señalar que en el marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, se observó y sancionó al partido Morena gastos por un monto de \$11,048.40 (once mil cuarenta y ocho pesos 40/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidata infractora, de conformidad con la normatividad aplicable.

No obstante, lo anterior, de los elementos que la autoridad fiscalizadora se allegó en el marco de la sustanciación del procedimiento de mérito se advierten ingresos y gastos que debieron haber sido fiscalizados por la autoridad electoral, sin embargo, la propia conducta desplegada por el sujeto infractor impidió que la Unidad



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Técnica de Fiscalización tenga certeza del flujo de recursos empleados en la precampaña del ciudadano incoado.

Es importante mencionar que el monto determinado se obtuvo a partir de lo que la doctrina denomina un *hallazgo de auditoría*, es decir, el *resultado de la comparación que se realiza entre un criterio y la situación actual encontrada durante el examen a una entidad, área o proceso en donde el ente auditor encuentra una serie de gastos no reportados, frente a la actitud del ente auditado de engañar y evadir los alcances de la auditoría*. Por ese motivo, el monto involucrado solo puede corresponder a los eventos **detectados** por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.

El monto detectado mediante la técnica de auditoría no puede servir de base para determinar la afectación a los bienes jurídicamente tutelados derivada de la omisión de presentar informes, toda vez que, precisamente, la omisión es la que impide a la autoridad llevar a cabo una revisión exhaustiva del origen y destino de los recursos empleados durante esa etapa, esto es, le impide conocer y determinar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, lesionando con ello de forma grave los principios rectores del modelo de fiscalización: transparencia, rendición de cuentas y la equidad en dicha contienda electoral, ya que la actitud omisiva del sujeto incoado evade los alcances de la fiscalización.

En efecto, los resultados arrojados con motivo de dicha revisión hacen referencia a los datos generales y estadísticos de las auditorías practicadas por la autoridad fiscalizadora, lo que da como resultado los hallazgos más relevantes.

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad. Es decir, por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

económico de los hallazgos detectados por la autoridad fiscalizadora; pues desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia, no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus candidatos, a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes quienes, no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.

Por lo anterior se puede concluir que, el sancionar sólo con base en el monto de los hallazgos encontrados, abre la puerta a que en lo sucesivo los actores políticos apuesten al engaño y a la evasión, para así omitir presentar sus informes por encontrar más benéfico solo hacerse cargo de una sanción económica, con base en los montos determinados a partir de los hallazgos que detecte la autoridad electoral, que reportar el total de sus operaciones y ser sujetos a un procedimiento de fiscalización integral.

Aunado a lo anterior, es relevante mencionar que, la sanción tiene como fin último disuadir de la realización de la conducta y por lo tanto tiene que ser ejemplar en relación al bien jurídico infringido.

Por ende, la omisión en que incurrió el sujeto infractor, afecta gravemente la rendición de cuentas que debe regir la contienda electoral, pues impidió que se verificara circunstancias como que los recursos públicos o privados provinieran de fuentes autorizadas, que se hubieran respetado los límites establecidos en la norma respecto a los recursos, o bien que se hubieran empleado los mecanismos previstos en la norma para la recepción o aplicación de los recursos, entre muchas cuestiones más.

En suma, el monto del beneficio no es únicamente el determinado por la autoridad respecto del hallazgo referido en párrafos anteriores, pues el beneficio obtenido por el sujeto infractor va más allá de un monto involucrado, esto es, sería soslayar que el beneficio más importante y que constituye la verdadera pretensión de los incoados es participar en una contienda electoral sin haber cumplido la totalidad de requisitos legales para ello, en detrimento de la equidad de la contienda, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que resulta de suma importancia, imponer la sanción que corresponda para inhibir conductas como la



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

que nos ocupan y cumplir con la función inhibitoria de la potestad sancionadora de este Instituto.

vii. Impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

En este sentido, la Sala Superior en el **SUP-JDC-1521/2016**, ha señalado que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Ley Fundamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se desprenden los siguientes mandatos:

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto para los Procesos Electorales Federales como locales.
- La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la fiscalización, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.
- Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, sólo compete al Instituto Nacional Electoral, por lo que al tratarse de un régimen nacional debe aplicar la Ley General que rige el nuevo sistema de fiscalización, a saber: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, consideró que del artículo 41 constitucional también se desprende que en la ley se ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y en ella se establecerán las consecuencias y sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones, señalando que esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Ahora bien, siguiendo la línea argumentativa de la Sala Superior sobre este tema particular, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos deben presentar informes de precampaña, señalando que los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos son responsables, entre otras cuestiones, de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.

En efecto, de los preceptos invocados, se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

En esa línea, el numeral 9, del citado precepto reglamentario prevé que los precandidatos y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña ejercidos, los recursos recibidos y destinados a su precampaña o campaña; así como entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

De lo anterior, se advierte que la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

Así, tal como lo ha reconocido la autoridad jurisdiccional, la **omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización**, a diferencia de la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

infracción a la normativa electoral, sin embargo, esta sólo tiene como efecto retardar el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

De ese modo, al omitir cumplir con su obligación de presentación del informe de precampañas, la C. Adela Román Ocampo, afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y en consecuencia la rendición de cuentas que debieron regir su actuar como precandidata al cargo de Gobernadora del estado de Guerrero.

Así, una vez que han quedado analizados los aspectos referidos por el órgano jurisdiccional, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF dentro de la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, de conformidad con lo siguiente:

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión).

En relación con la irregularidad acreditada, corresponde a una **omisión**²⁸ de presentar el informe de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: La ciudadana Adela Román Ocampo omitió presentar **su informe** del periodo de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas a la ciudadana, surgieron en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en el estado de Guerrero.

²⁸ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

Del análisis de la conducta observada, es dable concluir que se cumple con los elementos que acreditan los elementos constitutivos del dolo directo, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹.

En primer lugar se observa el elemento intelectual o cognitivo del dolo, toda vez que se parte del hecho cierto de que el sujeto obligado conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su conducta, en consecuencia, tenía 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 su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.

Una vez acreditado el elemento cognitivo, en el presente caso se actualiza el elemento volitivo necesario para tener por acreditado el dolo directo, ello es así pues al conocer previamente la obligación de entregar el informe de precampaña, resulta indubitable que la persona incoada omitió presentar su informe de precampaña, pese a los requerimientos de la autoridad.

Lo anterior es así, por que la ciudadana incoada fue omisa en presentar en el momento procesal oportuno la documentación para acreditar que entregó el informe de precampaña al órgano interno del partido Morena.

Ahora bien, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁰, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hará a través de la prueba circunstancial, para lo cual se cuenta con el indicio de que:

- i) Presentó a la autoridad diversa documentación con información ineficaz;
- ii) Se advierte una intención de engañar a la autoridad para evadir la responsabilidad por la omisión en que se incurrió, en tanto que ni el partido Morena, ni el sujeto obligado, en el procedimiento de revisión de

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVI/2005 de rubro "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS".

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVII/2005 de rubro "DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL".



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

informes, ni en el procedimiento oficioso que dio origen a la resolución impugnada, (en los tres momentos que tuvieron para presentar pruebas; emplazamiento, alegatos y requerimiento de información) hicieron valer esa excluyente de responsabilidad, sino que por el contrario, insistieron en que no eran precandidatos, que no habían realizado actos de precampaña y que no tenían la obligación de informar nada al no estar registrados como; es decir, que el sujeto obligado fijó su voluntad en incumplir la ley, este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el ente político actuó a sabiendas de que infringía la ley, tal como se ha demostrado.

En este tenor, resulta incuestionable que la ciudadana incoado desplegó una conducta dolosa al **no presentar el informe de precampaña**, a sabiendas que le era exigible y que existían hallazgos que evidenciaban actos de precampaña desplegados a su favor. Además, porque con posterioridad presentó un informe con la intención de aparentar una situación que no es real³¹, tratando de engañar a la autoridad administrativa electoral con el propósito de lograr un beneficio, para hacer creer que se cumplen con las obligaciones de ley, alentado por el beneficio que le produce tal conducta, lo que implica la aceptación de sus consecuencias y ello posibilita a esta autoridad electoral su sanción, máxime que a pesar de que se detectaron gastos el sujeto infractor presentó un informe en ceros con la finalidad de continuar engañando a la autoridad electoral.

En este orden de ideas, una vez que ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte del precandidato materia de análisis, no pasa inadvertido para este Consejo General que la sanción que se les imponga deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Acorde con las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comentario vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General

³¹ Conforme a lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-125/2008.



de Partidos Políticos³² y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.³³

La conducta infractora actualiza una falta sustantiva que presenta un **daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, **se vulnera sustancialmente la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, la transparencia en la rendición de cuentas y a la equidad en la contienda electoral**, porque la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización.

En efecto, en el artículo 40 de la Constitución se encuentra establecido el principio democrático, como principio de legitimidad del sistema, esto es, como el núcleo de comprensión de la propia Constitución y como directriz del ordenamiento en su conjunto.

Este principio se proyecta en su dimensión material (derechos humanos) y en su dimensión estructural (división de poderes, estructura y atribuciones de éstos y elección de órganos representativos y de gobierno), sin que ambas dimensiones puedan disociarse, dado que el principio democrático opera como principio de legitimación del Estado y del Derecho.

Por la naturaleza intrínseca que el Poder Constituyente concedió al principio democrático, su eficacia interpretativa irradia a todo el ordenamiento, pues dicho principio funge como núcleo armonizador de la unidad sistémica.

En el **sistema electoral mexicano**, las elecciones tienen como **eje rector la transparencia**, lo que supone el cumplimiento de diversos supuestos que hacen

³² "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; III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; (...)."

³³ "Artículo 223. Responsables de la rendición de cuentas. (...) 6. Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición serán responsables de: a) Presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición. (...)."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

posible que el resultado de las votaciones sea claro reflejo de lo que los electores han decidido. La transparencia de los resultados no es consecuencia de un solo suceso, sino de una secuencia de actos que tendrán como resultado la generación de confianza en la sociedad, que abarca desde los actos de organización electoral hasta la rendición de cuentas por parte de los actores políticos, que informan a la ciudadanía, con la intermediación de la autoridad electoral, la manera como utilizan sus recursos para acceder a una candidatura y, eventualmente, al ejercicio de un cargo público.

Desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia, no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus precandidatos y candidatos, a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes, **quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.**

Es decir, en el sistema electoral, la transparencia tiene dos posibles efectos: visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos y candidatos- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permite que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los partidos y candidatos, tanto para su operación ordinaria, como aquéllos que aplican para los procesos internos de selección, obtención de apoyo ciudadano o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral.

Constitucionalmente se han fijado una serie de principios que rigen la materia electoral para promover la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos utilizados en el ámbito electoral. De este modo, el artículo 41 de la Constitución Federal establece principios rectores que permiten el equilibrio del sistema, al favorecer la autenticidad de las elecciones, la igualdad de condiciones entre los contendientes, la transparencia en el uso de recursos y la operación de medios de control y vigilancia para el ejercicio del gasto, entre los que se encuentran los siguientes:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Equidad de medios materiales. De acuerdo con este principio, la ley garantizará que los partidos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades y señala las reglas a que se sujeta el financiamiento público y el que destinen a las campañas electorales.

Prevalencia del recurso público. Acorde con este principio, la ley debe fijar las reglas del financiamiento de los partidos y de sus campañas, de modo que el financiamiento público tenga preeminencia sobre el privado.

Suficiencia de recursos para el cumplimiento de fines. Conforme con este principio, el financiamiento público que reciban los partidos políticos en términos de ley, debe ser suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes y aquellas que desplieguen para obtener el voto ciudadano.

Medidas de austeridad para el ejercicio del gasto. Este principio se refiere a que los gastos que realicen quienes participan en una contienda electoral (en procesos internos de selección, periodos de obtención de apoyo ciudadano y de campañas electorales) deben ser racionales y sujeto al escrutinio público e institucional.

Medios efectivos de control y vigilancia. Conforme a este principio, el sistema de fiscalización electoral cuenta con los mecanismos de control y vigilancia a que se someten los sujetos obligados a la comprobación del origen, uso y destino de sus recursos.

Potestad fiscalizadora del Consejo General del INE. Acorde con este principio, el órgano máximo de dirección tiene la atribución de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y candidatos, así como de sus campañas, por lo que se puede valer de órganos técnicos para realizar esta función e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones, trascendiendo, para ello, los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contando con el apoyo de las autoridades federales y locales.

A partir de estos principios, legalmente se han establecido las reglas tendentes a garantizar la transparencia y publicidad de los recursos utilizados en el ámbito electoral, entre las que se encuentran:

Prohibición de aportaciones finalistas, se refiere a que se proscriben que determinados sujetos realicen aportaciones para evitar que sean entregadas a condición de que se cumpla con una tarea u objetivo ulterior.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Existencia de controles internos eficientes, o sea, de mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables. Por lo que hay un órgano del sujeto obligado encargado de la administración de los recursos, que tendrá como parte de sus obligaciones presentar informes de ingresos y egresos.

Existencia de controles institucionales que garanticen la transparencia de los recursos y su debida comprobación, se refiere a que, para la vigilancia del manejo de los recursos existe una Comisión de Fiscalización, de carácter permanente, encargada de vigilar las finanzas de los sujetos obligados y de revisar los informes de gastos que presenten, con auxilio de un órgano técnico.

La conjugación de estos principios y reglas hace posible el funcionamiento del sistema de fiscalización, pues permite que la autoridad fiscalizadora cuente con atribuciones suficientes para llevar a cabo sus tareas de control y vigilancia; que los sujetos obligados (partidos políticos, precandidatas/os, candidatos/as, así como aspirantes a una candidatura independiente) **transparenten y rindan cuentas, y que la ciudadanía conozca, de primera mano, el modo en que dichos sujetos emplean los recursos con que cuentan, lo que al final no sólo genera un efecto informativo positivo, sino que permite que el electorado emita un voto libre y razonado**, derivado del cúmulo de información que recibe de modo previo a que acuda a las urnas y vote en favor de una opción determinada.

Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad.

Por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

Este procedimiento se desahoga en varias etapas. Para el caso en estudio cabe destacar la presentación de los informes.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

De acuerdo al artículo 431, numeral 3 de la LGIPE el procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Una de esas reglas está relacionada con el deber de generar y conservar los documentos en los que se sustenta cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realizan durante las precampañas, obtención de apoyo ciudadano y campañas electorales, con independencia de que, por regla, esos elementos de respaldo se tengan que registrar en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

De conformidad con el artículo 77, numeral 2 de la LGPP, la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

En términos de lo estipulado en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y V, de la LGPP, los partidos políticos deberán presentar **informes de precampaña** en los plazos establecidos 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. El artículo 80 de la LGPP establece las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos respecto de los informes de precampaña.

Naturaleza y objeto de los informes.

Los informes constituyen el acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los mismos, indispensable para concluir el procedimiento de fiscalización. La presentación de los informes por parte de los sujetos obligados (partidos políticos, aspirantes a candidaturas independientes, candidatos/as independientes, precandidatas/os y candidatas/os de partidos políticos) **no solo tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que se emplean, su finalidad también es garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

procedimiento de fiscalización, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Bienes jurídicos tutelados a través de los procedimientos de fiscalización durante los procesos electorales.

Como se señaló, el procedimiento de fiscalización es el conjunto sistematizado de actos en los que participan los órganos del Instituto Nacional Electoral (principalmente la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General); los sujetos obligados (partidos políticos, nacionales y locales, coaliciones, precandidatos/as, aspirantes a candidatos independientes, candidatos/as) y los sujetos indirectamente responsables, (diversos proveedores de bienes y servicios con los que contratan los sujetos obligados).

Su finalidad es generar certeza y seguridad a la ciudadanía respecto del origen y aplicación de los recursos que ejercen los sujetos obligados para lograr de manera mediata o inmediata la renovación de los depositarios del poder público a nivel federal, local y municipal, así como permitir a la autoridad fiscalizadora dilucidar si en la contienda electoral se observaron los principios de equidad en la aplicación de los recursos económicos por parte de los actores políticos y el de la licitud en origen y aplicación de los recursos.

Acorde con lo previsto en los artículos 78, 79 y 80 de la LGPP, se pueden distinguir dos tipos de procedimientos en materia de fiscalización, a saber:

A. El procedimiento que tiene por objeto verificar el origen y aplicación de los recursos que ejercen los partidos políticos de manera anual respecto del financiamiento para actividades ordinarias y específicas.

B. El procedimiento que tiene por finalidad revisar los ingresos y egresos de los sujetos obligados en el contexto de las diversas etapas del Proceso Electoral.

La fiscalización de los recursos aplicados por los sujetos obligados al llevar a cabo los actos vinculados con las precampañas, etapa de obtención de apoyo el ciudadano y campañas electorales (B) **tiene por objeto que se verifique en tiempo real, de manera integral y consolidada, los ingresos, públicos y privados, así como los gastos que ejercen los sujetos obligados durante los respectivos comicios electorales. Lo anterior, a efecto de lograr una revisión**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas y, en particular en el caso de la revisión de los ingresos y gastos ejercidos durante **precampaña**, obtención de apoyo ciudadano y campañas, con la sustanciación y resolución de tales procedimientos se pretende hacer vigente del principio de equidad e igualdad en los procesos electorales, al tiempo de dar funcionalidad al sistema de nulidades de las elecciones previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la CPEUM, dado a que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se establece como causa constitucional que impide el reconocer la validez a determinada elección, el rebase del límite del gasto de campaña en un 5% del monto autorizado, cuando ello se acredite de manera objetiva, material y sea determinante.

Obligaciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos en materia de fiscalización.

Los mecanismos de fiscalización avalan la legitimidad del proceso democrático representativo, ya que a través de estos se asegura que los contendientes actúen conforme a reglas preestablecidas, con medios económicos que garantizarán la **equidad de la contienda**.

Asimismo, garantizan la libertad de sufragio y de los derechos político-electorales, al momento que evitan que los partidos y las personas que aspiren a un cargo de elección popular cedan ante presiones o intereses particulares que pongan en riesgo la voluntad del elector, haciendo de una oferta política una máscara de actos ilegales o de intereses particulares ajenos a la contienda electoral.

La fiscalización, como medio institucional, verifica que los recursos utilizados tengan un origen lícito, que esos recursos sean utilizados sólo para solventar actividades que reflejen un fin electoral o partidista, y da certeza respecto a que todos los contendientes que buscan acceder a un cargo de elección popular tengan las condiciones mínimas necesarias para competir en circunstancias igualmente ventajosas, sin que exista la posibilidad de que alguno de ellos tenga un capital político superior sustentado en la ilicitud.

Por esta razón, de acuerdo con la normativa electoral federal, las y los aspirantes a una candidatura independiente, los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as, así como las y los candidatos por la vía independiente, tienen el deber de presentar los respectivos informes (de ejercicio ordinario, de apoyo ciudadano, de precampaña y campaña) en los cuales rindan cuentas de manera



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

clara y transparente de los ingresos obtenidos y egresos realizados, con la finalidad de que la autoridad esté en aptitud de revisar que los ingresos y egresos reportados efectivamente se apegan a la ley y a lo informado.

La presentación de dichos informes tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que rigen los sistemas democráticos, así como garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Las reglas y procedimientos para la presentación y revisión de los informes de permiten la comprobación de los ingresos y egresos generados por quienes aspiran a obtener un cargo de elección popular, que debe ser fortalecida por reglas que hagan posible la eficacia comprobatoria de los ingresos y egreso derivados de su aspiración.

Consecuencia del incumplimiento de la obligación de presentar informes de ingresos y egresos por parte de los sujetos obligados

De conformidad con los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, es obligación de los sujetos obligados presentar ante la autoridad los informes de ingresos y gastos. La legislación regula las consecuencias que derivan del incumplimiento de esta obligación.

Por cuanto hace a los aspirantes a una candidatura independiente, el artículo 378 de la LGIPE dispone que le será negado el registro al aspirante que no entregue, a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, dentro del plazo establecido el informe de ingresos y egresos. Asimismo, establece que los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente omitan entregar el referido informe serán sancionados en los términos de esa Ley.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE, si un precandidato/a incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legalmente establecido y hubiera obtenido la mayoría de votos en el proceso de selección interna de su partido, no podrá ser registrada/o legalmente como candidata/o, mientras que 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 la propia ley.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Finalmente, de acuerdo con los artículos 445, inciso d) y 446 inciso g) de la LGIPE, constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la omisión de presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano, gastos de precampaña o campaña.

Como se puede apreciar, son dos las consecuencias previstas en la normativa, para el incumplimiento de la obligación de presentar los informes. La primera, está relacionada con el ejercicio del derecho al sufragio pasivo (derecho a ser votado) y la segunda con la infracción por la conducta omisiva, que atenta contra los principios y bienes jurídicos tutelados en el procedimiento de fiscalización.

A partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 35, fracciones I y II; 41, párrafo segundo, Bases I, II, III y IV, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos j), y k), en relación con el 36, fracción III; 39; 40; 54; 56; 115, primer párrafo, Bases I y VIII; 122, apartado A, Bases II, III y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior ha estimado válidas y razonables las disposiciones legales que prevén dichas consecuencias. Parte de la base de que el derecho político electoral de voto pasivo no es absoluto, por lo que está sujeto a diversos límites y restricciones establecidos en la propia Norma Fundamental o en las leyes generales de la materia.

Bajo esas premisas, el citado órgano jurisdiccional ha estimado válido y razonable que las personas interesadas en ocupar un cargo de elección popular observen, entre otras normas, las que regulan las obligaciones en materia de fiscalización de los ingresos y gastos, **porque de esta manera se hacen vigentes y efectivos los principios rectores de las elecciones, entre otros, la certeza, seguridad jurídica, transparencia y equidad en el origen y aplicación de los recursos económicos** y, en consecuencia, ha considerado que lo previsto en los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, constituyen un requisito razonable y necesario para obtener el registro como candidato/a un cargo de elección popular (federal o local) el que se presenten, en tiempo y forma, ante la autoridad administrativa electoral nacional, los respectivos informes de ingresos y gastos ejercidos durante las precampañas o en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, respectivamente, los cuales además deben permitir a la autoridad electoral y a la ciudadanía en general dilucidar con certeza la aplicación de esos recursos, así como determinar si se observaron los límites de gastos en esa etapas de la elección.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Conforme con lo hasta aquí expuesto, es claro que las faltas sustanciales acreditadas trastocaron los valores, principios y reglas del modelo de fiscalización, porque la omisión de presentar el informe de precampaña, a pesar de que el sujeto obligado fue requerido para ello, como resultado de los hallazgos encontrados por la autoridad fiscalizadora, impidió garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos, con lo cual se vulneró la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, la transparencia y rendición de cuentas, porque impidió que la autoridad fiscalizadora contara con los elementos necesario para desplegar de manera completa sus facultades de fiscalización y también impidió la generación de información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos utilizados en la precampaña.

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que aun cuando el régimen relativo a la presentación de informes de precampaña para los diversos cargos de elección popular establece obligaciones diferenciadas para los precandidatos y partidos políticos (a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de fiscalización y a los precandidatos como sujetos obligados solidarios) lo cierto que la responsabilidad es correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido, tan es así, que la propia legislación estipula una consecuencia jurídica directa para el precandidato, cuando incumple con sus obligaciones, así como las sanciones que ambos pueden soportar por realizar conductas infractoras.

Conforme con lo anterior, es claro que la conducta infractora trasgrede valores, principio y reglas de gran relevancia en el sistema electoral, porque la omisión en la presentación de los informes, trastoca directamente el sistema de fiscalización y, por ende, los principio, reglas y controles establecidos para la concreción del principio democrático.

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

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobado las infracciones, pues las mismas faltas que generan un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por las conductas señaladas, es garantizar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, con la que se deben de conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En ese sentido, en el presente caso la conducta acreditada imputable al sujeto obligado se traduce en una **falta** de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, arriba señalados.

Por tanto, al realizar una valoración en conjunto de este elemento con los demás aspectos que se analizan en este apartado, se agrava el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de las precandidatas.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues la persona incoada cometió una irregularidad que se traducen en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulneran el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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

Del análisis de la irregularidad ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que la persona incoada no es reincidente respecto de la conducta materia de estudio.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Por lo que hace a la determinación de la capacidad económica del sujeto obligado para hacer frente a las sanciones impuestas, la autoridad mediante oficio INE/UTF/DRN/14984/2021 solicitó el Servicio de Administración Tributaria, la actividad empresarial registrada, así como las declaraciones anuales de los años 2018, 2019 y 2020 presentados por el sujeto obligado.

En este sentido, mediante oficio número 103-05-2021-0390 el Servicio de Administración Tributaria remitió las declaraciones anuales de los años 2018 y 2019 presentados por la persona incoada, informando lo siguiente:

AÑO	INGRESOS
2018	\$ 226,596.00
2019	\$ 611,379.00

En términos de lo establecido en el artículo 16, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, los documentos presentados por el Servicio de Administración Tributaria son pruebas documentales públicas que tienen pleno valor probatorio.

Adicionalmente, es un hecho notorio que la ciudadana infractora, continúa desempeñándose con Alcaldesa de Acapulco de Juárez, Guerrero, por lo que percibe una remuneración en su desempeño como servidora pública.

Visto lo anterior, esta autoridad tiene certeza que la persona incoada, tiene la capacidad económica suficiente con la cual puedan hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pudieran imponérseles en la presente Resolución.

En consecuencia, se advierte que no se produce afectación real e inminente para el desarrollo de sus actividades, pues aun y cuando tenga la obligación de pagar las sanciones correspondientes, ello no afectará de manera grave su capacidad económica. Por tanto, estará en la posibilidad de solventar las sanciones pecuniarias que, en su caso, sean establecidas conforme a la normatividad electoral.

Finalmente, una vez realizado el análisis de los elementos para individualizar la sanción, lo procedente es realizar la calificación de la falta al tenor de las consideraciones siguientes:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE MAYOR**.

B) IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A continuación, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por la persona incoada, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE MAYOR**, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar el informe de precampaña respectivo, conducta desplegada con dolo directo.
- Que respecto a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** de la conducta objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, del presente considerando en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que la persona incoada conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, el requerimiento electrónico emitido por la autoridad, y el plazo de revisión del informe de precampaña del Proceso Electoral correspondiente.
- Que se acreditó la falta de voluntad o disponibilidad de la ciudadana Adela Román Ocampo para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

- La ciudadana negó haber realizado precampaña, bajo el argumento de que nunca conoció los resultados de su registro ante el partido Morena.
- En el marco de la sustanciación procedimiento refirió que cumplía ad cautelum con su obligación de rendición de cuentas, pues presentó la documentación comprobatoria de los gastos erogados, sin embargo, los gastos resultan inverosímiles, ya que, únicamente refirió haber gastado en alimentos y viáticos, no obstante los hallazgos de la autoridad fiscalizadora.
- Que el momento en que presentó los gastos por concepto de transporte y alimentos con el ánimo de cumplimiento en la redición de cuentas; así como el momento en el que el Partido Morena presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña no fueron adecuados y eficaces para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad.
- Que se trató de una conducta dolosa en la conducta cometida por la persona incoada.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia que se cumple, se procede a individualizar la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, valorando las circunstancias del caso con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de dicha sanción.

Los supuestos normativos previstos en el artículo citado se detallan a continuación:

“(...)

I. Con amonestación pública;

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

(...)"

Al respecto, dado que una de las sanciones precisadas - *la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato*- constituye una limitación del derecho humano fundamental a ser votado, previamente a la determinación de la sancionar a imponer a la ciudadana Adela Román Ocampo, resulta necesario que esta autoridad realice un ejercicio de ponderación entre el derecho humano en comento y los bienes jurídicos afectados con su conducta desplegada.

A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, entró en un cambio de paradigma sobre la conceptualización de los derechos humanos –fundamentales-, las reglas, y los principios que inherentemente giran en torno a ellos, como lo es, el de dignidad humana, lo anterior obligó a realizar desde una perspectiva filosófica la diferencia entre los grados de satisfacción de los derechos, libertades, reglas, principios y valores, reconocidos a nivel constitucional y también convencional.

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano según ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **no existen derechos humanos absolutos**, esto es, todo derecho humano puede ser restringido de manera justificada y proporcional, de ahí que se estima que los derechos humanos pueden ser considerados como relativos u optimizables, lo cual se realiza a través de un ejercicio de ponderación.

Resulta aplicable, el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada 1a. CCXV/2013 (10a.), que a la letra establece:

DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) **que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática** (requisitos materiales).

Amparo en revisión 173/2012. 6 de febrero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Así, para saber si en el caso en concreto se reúnen los requisitos para restringir válidamente el derecho a ser votada de la ciudadana Adela Román Ocampo, resulta importante tomar en consideración lo siguiente:

El derecho al voto, es una precondition de la democracia, ya que no podría haber elecciones sin su existencia. *Esta facultad se puede ejercer mediante dos modalidades: el voto activo y el pasivo. La primera implica el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; la segunda, el de ser electo.*³⁴

En el orden jurídico mexicano, este derecho se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política (2021), que establece como un derecho del ciudadano el “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.”

Ahora bien, el derecho a ser votado no solo es un derecho subjetivo de los ciudadanos, sino que confiere una calidad de obligados a las personas titulares de tal prerrogativa; al igual que las obligaciones a que alude el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son solamente facultades, sino deberes. En este sentido debemos atender que el derecho al voto se reconoce para su goce y al mismo tiempo para cumplir deberes que conlleva.

³⁴ Figueroa Salmoral, Gabriela (2014). *Tutela del derecho a ser votado* en los mecanismos de representación proporcional. Temas selectos de Derecho Electoral No. 41. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pág. 19.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En este caso el derecho a ser votado, se refiere al derecho de cualquier persona ciudadana a participar como candidata a algún puesto de elección popular; cuyo deber contraído al ejercer dicho derecho es el **satisfacer los requisitos y apegarse a los supuestos normativos que se establecen en la Constitución y las Leyes reglamentarias.**

Respecto a las sanciones, debe señalarse que por su propia naturaleza implican la privación o restricción de un bien o derecho que pertenece a la persona responsable de la infracción, la cual se encuentra justificada por la finalidad que éstas persiguen: la protección del ordenamiento jurídico (intangibilidad y coercitividad del Derecho) para lograr los fines previstos en las nomas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

El régimen sancionador previsto en la materia electoral supone un orden eficaz para garantizar que los sujetos responsables de las infracciones reciban sanciones acordes a la gravedad de la conducta infractora, en la medida que la conminación o restricción de los derechos o bienes del sujeto infractor se corresponda con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados. Por ello, los principios de razonabilidad y proporcionalidad implican que al aplicarse a cada caso concreto una sanción debe procederse de forma previa a realizar un escrutinio o test mediante el cual se busque establecer que los **resultados producidos** sean acordes a las **finalidades constitucionalmente legítimas para las cuales están establecidas las normas y las sanciones.** Esto es, que las sanciones sean adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, que tengan las consecuencias suficientes para lograr la finalidad perseguida por la sanción de forma tal que no resulten una carga desmedida o injustificada, pero tampoco que resulte insuficiente para inhibir conductas que lesionen los bienes jurídicos tutelados.

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor la sanción ponderando las circunstancias particulares del caso, así como la afectación del bien o bienes jurídicos protegidos, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares.

Lo anterior es relevante porque si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la **prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico**, para alcanzar los fines previstos por las normas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

Precisado lo anterior, debe recordarse que 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación sustancial para los partidos políticos y precandidatos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los precandidatos y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Como antes se analizó, la no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación del recurso, así como la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular. Así es necesario que los informes de ingresos y gastos de precampaña se presente en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar: a) la transparencia y rendición de cuentas, como principios que permiten visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos, personas precandidatas y candidatas- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los referidos sujetos, tanto para su operación ordinaria, como aquellos que aplican para los **procesos internos de selección** o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral, y b) la equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos y demás sujetos obligados para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos³⁵.

³⁵ Woldenberg, José (2002), La construcción de la democracia, Plaza y Janés, México, pág. 337.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En el modelo actual de fiscalización los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso por la falta de presentación de los informes de precampaña– con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Precisado lo anterior, se procede a verificar si en la especie se cumplen con los requisitos necesarios para restringir el derecho a ser votado, de conformidad con los incisos siguientes:

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

Al respecto, como ya quedo precisado en los artículos 229 numeral 3 y la citada fracción III del artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el Instituto Nacional Electoral, es competente para determinar que ante la omisión de presentar el Informe de precampaña es dable sancionar a los precandidatos con la pérdida o cancelación del registro a ser candidato, esto es, a ser votado.

La anterior, previsión legal tienen como sustento que se lleve a cabo una adecuada fiscalización en materia electoral, lo cual permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas que violentan la normatividad, así se acredita un interés general superior al de un solo ciudadano.

En consecuencia, en el caso en concreto el primer requisito ha quedado acreditado, es decir, existe una previsión normativa que prevé restringir el derecho a ser votado en aras de proteger la equidad en la contienda electoral como interés superior de la sociedad mexicana.

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

Del marco legal en materia de fiscalización y de manera particular de la obligación de presentar los informes de precampaña y las consecuencias jurídicas en caso de no presentarlos en los plazos establecidos, se advierte que el legislador buscó



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia como son la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa, para la salvaguarda del interés general de dotar todo el Proceso Electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, para con ello brindar de una adecuada equidad la vida democrática mexicana.

En esa medida, la amonestación pública sería una sanción que no se corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos tutelados, pues ésta implica hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor, a fin de que enmiende su conducta.

Atendiendo a las circunstancias particulares del caso, en el que, como antes se dijo, el sujeto infractor tenía pleno conocimiento de la obligación (no solo por la vigencia de las normas, sino también porque la autoridad fiscalizadora, a partir de los hallazgos encontrados, le hizo del conocimiento dicha obligación y le requirió su cumplimiento), el sujeto obligado insistió en la no presentación del informe, obstaculizando con ello los alcances de la función fiscalizadora y, posteriormente, pretendió engañar a la autoridad al presentar un informe en ceros, una vez concluidos los plazos para la realización de la fiscalización y en fecha muy cercana a la sesión del Consejo General, corresponde determinar si la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados.

Para este Consejo General, la multa (cuyo máximo es hasta de cinco mil días de salario mínimo –ahora UMAS) no es 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 expresamente establecido en la Reforma Electoral del 2014, toda vez que el pago de una cantidad pecuniaria no resarce la afectación a los valores y principios vulnerados (certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda electoral) porque el haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña (esto es, del acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los recursos y permite el desarrollo de la fiscalización), a pesar de que la autoridad le 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, garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Señalado lo anterior, lo procedente ahora es realizar el ejercicio de ponderación respecto a la sanción prevista en la fracción III del citado precepto legal, porque



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

dicha sanción implica una limitación al derecho de ser votado, por lo que debe revisarse si resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados, entendiendo por ponderación el método interpretativo para la solución de conflictos entre derechos (principios o reglas), que operan como mandatos de optimización, es decir aquellos que son concebidos como relativos o cuya realización no protege en toda su extensión a un supuesto de hecho, por lo que admiten restricciones siempre y cuando estas superen el tamiz constitucional, persiguiendo un fin de esa naturaleza.

Robert Alexy³⁶, en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*³⁷, refiere que la “Ley de ponderación”, dicta “*Como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro*”, continúa señalando que *la ley de ponderación expresa que optimizar en relación con un principio colisionante no consiste en otra cosa que ponderar. La ley de ponderación muestra que ésta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatar el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso finalmente debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro.*

En razón de lo anterior, se aprecia una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte de Adela Román Ocampo y la posible imposición de la sanción de pérdida o cancelación del registro del mismo como candidata a Gobernadora, pues con ello se restringiría el derecho humano de la ciudadana a ser votada.

En este sentido, en el caso de la conducta infractora desplegada por Adela Román Ocampo, consistente en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña -cuya consecuencia podría ser la restricción de su derecho a ser votada en colisión con la certeza y transparencia en la rendición de cuentas- de conformidad con las circunstancias analizadas en el caso en concreto, es dable sostener que resulta de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual a ser votada de Adela Román Ocampo.

³⁶ Op. cit.

³⁷ Originalmente publicado como “*Grundrechte, Abwägung und Rationalität*”.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Lo anterior, pues Adela Román Ocampo no sólo omitió presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, sino que también negó haber realizado actos de proselitismo, aún con los hallazgos detectados y sancionados por esta autoridad electoral, máxime que el 22 de marzo de 2021 presentó un informe en ceros, supuestamente firmado el 1° de enero de 2021, por lo que se advierte el ánimo de engañar a este Instituto mediante la fabricación de pruebas, con la finalidad de ser exonerada de la infracción cometida o bien atenuar su sanción, asimismo la ciudadana referida intento distraer a la autoridad al señalar que únicamente había erogado recursos por \$6,000.00, situación que como ya ha quedado precisado resulta inverosímil, de ahí que resulte adecuado concluir que la conducta desplegada por la infractora lesionó de forma grave la equidad en la contienda electoral.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente a pérdida del derecho de la precandidata infractora a ser registrada como candidata o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer a la ciudadana **Adela Román Ocampo**, es la 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 a ser registrada, exclusivamente como candidata al cargo de Gubernatura** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Visto lo anterior, esta autoridad considera ha lugar dar vista al **Organismo Público Local Electoral del estado de Guerrero**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



IV. LUIS WALTON ABURTO.

Una vez acreditada la comisión de la conducta ilícita determinada en el Considerando 2 de la presente Resolución, violatoria del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En este sentido, lo procedente es analizar los aspectos mínimos precisados en la sentencia SUP-JDC-416/2021 y sus acumulados, de conformidad con lo siguiente:

- i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral.**

En la sesión ordinaria celebrada por este Consejo General el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo INE/CG519/2020, por el que se aprobaron 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, del cual se desprende que los plazos para la fiscalización de mérito en el estado de Guerrero corrieron en las fechas citadas a continuación:

Entidad	Cargos	Periodo de precampaña (Homologado)		Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
		Inicio	Fin							
Guerrero	Gubernatura	martes, 10 de noviembre de 2020	viernes, 08 de enero de 2021	lunes, 11 de enero de 2021	viernes, 22 de enero de 2021	viernes, 29 de enero de 2021	miércoles, 10 de febrero de 2021	martes, 16 de febrero de 2021	viernes, 19 de febrero de 2021	viernes, 26 de febrero de 2021

Así derivado, de dicho procedimiento y plazos, la Unidad Técnica de Fiscalización detectó hallazgos de propaganda electoral en beneficio del precandidato incoado, por lo que se mandató el inicio del procedimiento que por esta vía se resuelve.

Derivado de lo anterior, veinticinco de febrero del dos mil veintiuno se le notificó al ciudadano Luis Walton Aburto el inicio del procedimiento oficioso de mérito y se le emplazó con los elementos de prueba que integraban el expediente en su contra. Asimismo, el cinco de marzo se le notificó el acuerdo de alegatos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

El dos de marzo de dos mil veintiuno y el seis de marzo siguiente, el ciudadano respondió el emplazamiento y presentó el escrito de alegatos, respectivamente; en donde señaló que el día 4 de diciembre de 2020 solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección a la candidatura a la Gobernatura del estado de Guerrero por el partido Morena.

Por otro lado, el ciudadano infractor presentó *ad cautelam* gastos por distintos conceptos por un total de **\$502,906.93 (quinientos dos mil novecientos seis pesos 93/00 M.N.)**, adjuntando para tal efecto la documentación comprobatoria con que contaba, y no obstante que lo informado por el ciudadano infractor no lo eximió de su responsabilidad de cumplir con la presentación del informe correspondiente, es posible advertir que el mismo sí tuvo la intención de transparentar los recursos utilizados en su precampaña.

En este sentido, de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte que el sujeto incoado en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, intentó cumplir con su obligación de rendición de cuentas, y aun cuando esta no resulta suficiente para eximirlo de su responsabilidad, sí será un elemento que se considerará a efecto de atenuar la sanción a que sea acreedor.

En este orden de ideas, ha quedado acreditada la voluntad o disponibilidad del ciudadano Luis Walton Aburto para presentar ante esta autoridad los recursos utilizados en su precampaña, sin embargo, la información y documentación presentada por el referido, no acredita que haya cumplido con su obligación de rendición de cuentas. Sin embargo, si es un elemento que debe ser considerado en el reproche final que hará esta autoridad en los párrafos subsecuentes.

ii. Momento en que fue presentado el informe.

Se destaca, que fue hasta el **dos de marzo de dos mil veintiuno** cuando el precandidato Luis Walton Aburto *ad cautelam* presentó documentación que pudiera transparentar los recursos empleados en su precampaña, no obstante dicha información no puede ser considerada con la presentación del informe correspondiente pues no cumple los requisitos establecidos en el actual modelo de fiscalización, máxime que se presentó días después de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para la gubernatura del estado de Guerrero; situación que impidió llevar a cabo la fiscalización de lo reportado por el partido y su precandidato.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En ese sentido, el momento en que se presentó dicha información **no fue adecuado y eficaz** para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad, es decir, el momento en que fue presentado hizo imposible que la Unidad Técnica de Fiscalización desplegara sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados por los sujetos incoados, con la finalidad de verificar que el origen, monto, destino y aplicación de los mismos se haya hecho conforme a las disposiciones normativas de la materia.

Por ende, la sola entrega, por los tiempos en los que ocurrió, no es apta para excluir de responsabilidad al ciudadano incoado, especialmente por el efecto que produjo la entrega fuera de tiempo, pues con ello se nulificó la posibilidad de realizar una verdadera fiscalización de la documentación e información presentada por el sujeto infractor.

iii. Naturaleza y bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan.

En este tenor, ante la acreditación de una infracción en materia de fiscalización resulta necesario analizar si en la especie se está ante una puesta en peligro o una afectación real, a los bienes jurídicos tutelados, en el caso en concreto los principios de rendición de cuentas, transparencia en el uso de los recursos y equidad en la contienda electoral.

Al respecto, como quedo señalado en la exposición de motivos³⁸ de la aprobación de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *el decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral de gran calado. Éste, a su vez, respondió a nuevas dificultades en materia de fiscalización, pero sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. Se encontró que el goce de estos derechos humanos está en función de la entidad en la que se reside; que la democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel subnacional, permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.*

Así, como parte de las modificaciones realizadas en 2014 por el Constituyente Permanente, tuvo como objetivo en materia de fiscalización, **fomentar una mayor**

³⁸ Consultable en el link siguiente: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

rendición de cuentas de los legisladores hacia sus representados; generar condiciones de equidad entre las diversas fuerzas políticas en los comicios federales y locales. En otras palabras, se buscó establecer, desde nuestra Carta Magna, un esquema institucional que asegure que todos los mexicanos, independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad, en la que existan mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los partidos políticos y los actos que con ellos se realizan, por lo que se estimó imperativo contar con la información de esos recursos en el momento en que se ejercen, con el objetivo de transparentar y agilizar la fiscalización, a fin de abonar a la rendición de cuentas.

Por otro lado, se continúa señalando en dicha exposición de motivos, respecto a la finalidad de la reforma en materia de fiscalización, que la **equidad en los procesos electorales** es uno de los más grandes y añejos reclamos que ha sido formulados en el sistema político de nuestro país, por lo que al hablar de *equidad se hace referencia a un piso parejo para todos los actores políticos que compiten por ocupar cargos de elección popular; a comicios justos en los que se compita de uno a uno, en los que la balanza no se incline a favor de una u otra fuerza.*

La fiscalización electoral conlleva un conjunto de tareas por medio de las cuales la autoridad electoral supervisa el origen y el destino de los recursos de los que hacen uso los diferentes actores u organizaciones electorales³⁹. Con esto, se persiguen dos objetivos: **(i) que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas; (ii) constatar que se destinan, exclusivamente, a los fines previstos por la normatividad.**

Una adecuada fiscalización permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas opacas que violentan la normatividad y los principios de transparencia y rendición de cuentas que son rectores en una democracia constitucional. La **fiscalización comprende actividades preventivas, normativas, de investigación y de operación que contribuyen al resguardo de los principios ejes de las funciones electorales administrativas.**

Por lo que, para dar celeridad a la fiscalización, se realizaron modificaciones, en primer lugar, a los plazos para la presentación de los informes ante la autoridad electoral y, en segundo lugar, se prevén instrumentos que facilitan la coordinación entre los órganos electorales y los órganos de inteligencia financiera para detectar

³⁹ Instituto Federal Electoral. «El ABC de la fiscalización (a partidos políticos).» mayo de 2013. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/05%20Mayo/abcfisc/abc.pdf>.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

movimientos irregulares, que puedan significar usos indebidos electorales de los recursos públicos de la administración pública federal, estatal o municipal.

En el caso en concreto, se advierte que no sólo se puso en peligro, sino que se afectó directamente la rendición y revisión de cuentas efectiva, misma que genera consecuencias reales en la contienda electoral, dotándola así de una correcta equidad entre los actores políticos e impidiendo que agentes prohibidos tengan injerencia en la vida política del país. Condición que fue uno de los pilares que dieron origen a la última reforma trascendental en materia política-electoral.

En consecuencia, la conducta desplegada por el ciudadano infractor lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-1521/2016, en el que determinó que **la omisión de rendir informes de precampaña** atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

iv. Circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que se cometió la infracción.

Las disposiciones normativas y reglamentarias rectoras del caso se encuentran vigentes desde el año 2014 y la interpretación respecto a las que al caso interesan ha quedado determinada por la máxima autoridad jurisdiccional por lo menos, desde el año 2016. Por tal motivo, ningún sujeto obligado puede invocar 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. En el caso, el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no sólo por la vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa los requerimientos que le formuló y la relacionó con los hallazgos encontrados.

Al respecto debe señalarse que el ciudadano Luis Walton Aburto señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección de candidato a la Gubernatura del estado de Guerrero del partido Morena.

No obstante, el sujeto obligado, al contestar el emplazamiento de mérito, negó haber realizado precampaña, lo anterior bajo el argumento de que nunca conoció



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

los resultados de su registro ante el partido Morena, inclusive señaló que recurrió los resultados del proceso de selección interna (encuestas).

Ahora bien, en el caso en concreto del ciudadano incoado, no obtuvo el registro dentro del proceso interno de selección del partido Morena y menos aún la candidatura al cargo a la Gubernatura del estado de Guerrero, situación que cobra relevancia a efecto valorar la afectación a los principios de rendición de cuentas y equidad en la contienda, pues estos no sufren la misma afectación.

Por otro lado, como ya quedo acreditado en el caso concreto, el ciudadano Luis Walton Aburto incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña en los plazos establecidos por la ley; aun y cuando la autoridad instructora lo emplazó a efecto de que justificara su omisión, sin que en la especie hubiera ocurrido.

En consecuencia, ha quedado acreditado que, en el caso en concreto no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización, dentro del plazo que prevé la propia norma (7 días posteriores a la conclusión de las precampañas), esto es, en su condición de precandidato, el sujeto infractor tenía la responsabilidad de presentar ante el órgano correspondiente del partido Morena el informe de ingresos y gastos utilizados en su precampaña, lo cual como ha quedado acreditado no sucedió, afectado así el principio de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

v. Intencionalidad y medios de ejecución.

En este tenor, al momento de graduar la sanción, se debe tomar en cuenta si fue una infracción culposa, ya que no puede ser igual o cercana la sanción a la de aquel que con intención cometió la falta.

Al respecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte el C. Luis Walton Aburto, sí conocía el resultado de su actuar, pues cuando el ciudadano infractor manifestó ante el partido Morena su intención de ser postulado por dicho instituto político al cargo de Gobernador del estado de Guerrero, conocía su obligación de reportar ante el órgano interno del partido los recursos obtenidos y/o erogados con motivo de los actos proselitistas de precampaña, es decir, tenía conocimiento de su obligación.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

No obstante, como lo manifestó al atender el emplazamiento que por esta vía se resuelve, nunca tuvo certeza respecto a si había reunido los requisitos para participar en el proceso de selección interna de partido incoado, pues inclusive, el seis de enero de dos mil veintiuno, recurrió la falta de certeza respecto al desarrollo del proceso de selección interna del partido Morena ante la Sala Superior, dicho recurso quedó radicado con el número de expediente SUP-JDC-20/2021, de ahí que presentó la documentación de los gastos que consideró convenientes, por lo que, al no existir prueba en contrario se estima que la conducta de la persona incoada no fue dolosa, sino que no tuvo las precauciones necesarias para cumplir con su obligación de informar al órgano partidista el flujo de recursos llevados a cabo con motivo de su precampaña, por lo que su conducta infractora fue forma culposa.

Finalmente, se destaca que, en el caso en concreto respecto del ciudadano Luis Walton Aburto, el partido Morena en su escrito del 22 de marzo de 2021 no presentó un informe en ceros, como sí lo hizo en el caso de los Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Adela Román Ocampo, por lo que, no existen elementos para suponer una probable intención del infractor en confundir o engañar a la autoridad fiscalizadora.

vi. El monto económico o beneficio involucrado.

Ahora bien, en las infracciones en materia de fiscalización resulta válido analizar el monto o beneficio involucrado, de ahí que resulte importante señalar que en el marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, se observó y sancionó al partido Morena gastos por un monto de \$18,281.99 (dieciocho mil doscientos ochenta y un pesos 99/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor, de conformidad con la normatividad aplicable.

Resulta importante señalar que, en el marco de la sustanciación del procedimiento de mérito el ciudadano refirió haber erogado recursos por un monto superior al detectado, sin embargo, se desconoce si los mismos cumplieron con las disposiciones normativas y más aún si lo informado es la totalidad de lo ingresado y erogado, de tal forma que la propia conducta desplegada por el sujeto infractor impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización tenga certeza del flujo de recursos empleados en la precampaña del ciudadano incoado.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Es importante mencionar que el monto determinado se obtuvo a partir de lo que la doctrina denomina un *hallazgo de auditoría*, es decir, el *resultado de la comparación que se realiza entre un criterio y la situación actual encontrada durante el examen a una entidad, área o proceso en donde el ente auditor encuentra una serie de gastos no reportados, frente a la actitud del ente auditado de engañar y evadir los alcances de la auditoría*. Por ese motivo, el monto involucrado solo puede corresponder a los eventos **detectados** por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.

El monto detectado mediante la técnica de auditoría no puede servir de base para determinar la afectación a los bienes jurídicamente tutelados derivada de la omisión de presentar informes, toda vez que, precisamente, la omisión es la que impide a la autoridad llevar a cabo una revisión exhaustiva del origen y destino de los recursos empleados durante esa etapa, esto es, le impide conocer y determinar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, lesionando con ello de forma grave los principios rectores del modelo de fiscalización: transparencia, rendición de cuentas y la equidad en dicha contienda electoral, ya que, la actitud omisiva del sujeto incoado evade los alcances de la fiscalización.

En efecto, los resultados arrojados con motivo de dicha revisión hacen referencia a los datos generales y estadísticos de las auditorías practicadas por la autoridad fiscalizadora, lo que da como resultado los hallazgos más relevantes.

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad. Es decir, por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

Por ello, es claro que la omisión de presentar el informe de gastos evita que se lleven a cabo de forma integral los alcances de la fiscalización, violando la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, lo cual trae aparejado un daño mayor al reflejado en el monto económico de los hallazgos detectados por la autoridad fiscalizadora; pues desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia, no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus candidatos, a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes, quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.

Por lo anterior se puede concluir que, el sancionar sólo con base en el monto de los hallazgos encontrados, abre la puerta a que en lo sucesivo los actores políticos apuesten al engaño y a la evasión, para así omitir presentar sus informes por encontrar más benéfico solo hacerse cargo de una sanción económica, con base en los montos determinados a partir de los hallazgos que detecte la autoridad electoral, que reportar el total de sus operaciones y ser sujetos a un procedimiento de fiscalización integral.

Aunado a lo anterior, es relevante mencionar que la sanción tiene como fin último disuadir de la realización de la conducta, y por lo tanto tiene que ser ejemplar en relación al bien jurídico infringido.

Por ende, la omisión en que incurrió el sujeto infractor, afecta gravemente la rendición de cuentas que debe regir la contienda electoral, pues impidió que se verificara circunstancias como que los recursos públicos o privados provinieran de fuentes autorizadas, que se hubieran respetado los límites establecidos en la norma respecto a los recursos, o bien que se hubieran empleado los mecanismos previstos en la norma para la recepción o aplicación de los recursos, entre muchas cuestiones más.

vii. Impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

En este sentido, la Sala Superior en el **SUP-JDC-1521/2016**, ha señalado que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Ley Fundamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se desprenden los siguientes mandatos:



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto para los Procesos Electorales Federales como locales.
- La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la fiscalización, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.
- Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, sólo compete al Instituto Nacional Electoral, por lo que al tratarse de un régimen nacional debe aplicar la Ley General que rige el nuevo sistema de fiscalización, a saber: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, consideró que del artículo 41 constitucional también se desprende que en la ley se ordenarán procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y en ella se establecerán las consecuencias y sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones, señalando que esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.

Ahora bien, siguiendo la línea argumentativa de la Sala Superior sobre este tema particular, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos deben presentar informes de precampaña, señalando que los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de tales informes.

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 223, numeral 7, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, reitera que los partidos políticos son responsables, entre otras cuestiones, de presentar los informes de gastos de precampaña o campaña de sus precandidatos y candidatos; respetar el tope de gastos de precampaña y campaña; así como presentar la información reportada mediante el Sistema de Contabilidad en Línea.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

En efecto, de los preceptos invocados, se colige que los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electoral, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

En esa línea, el numeral 9, del citado precepto reglamentario prevé que los precandidatos y candidatos postulados por los partidos políticos son responsables de reportar al partido o coalición los gastos de precampaña o campaña ejercidos, los recursos recibidos y destinados a su precampaña o campaña; así como entregar la documentación comprobatoria de ingresos y gastos al partido o coalición.

De lo anterior, se advierte que la facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.

Así, tal como lo ha reconocido la autoridad jurisdiccional, la **omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización**, a diferencia de la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una infracción a la normativa electoral, sin embargo, esta sólo tiene como efecto retardar el ejercicio de la facultad fiscalizadora.

De ese modo, al omitir cumplir con su obligación de presentación del informe de precampañas, el C. Luis Walton Aburto, afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y en consecuencia la rendición de cuentas que debieron regir su actuar como precandidato al cargo de Gobernador del estado de Guerrero.

Así, una vez que han quedado analizados los aspectos referidos por el órgano jurisdiccional, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF dentro de la sentencia recaída al recurso



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-05/2010, de conformidad con lo siguiente:

A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.

a) Tipo de infracción (acción u omisión).

En relación con la irregularidad acreditada, corresponde a una **omisión**⁴⁰ de presentar el informe de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.

Modo: El ciudadano Luis Walton Aburto omitió presentar **su informe** del periodo de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: Las irregularidades atribuidas al sujeto obligado, surgieron en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Lugar: Las irregularidades se cometieron en el estado de Guerrero.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

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

⁴⁰ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Acorde con las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos⁴¹ y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.⁴²

La conducta infractora actualiza una falta sustantiva que presenta un **daño directo y efectivo a los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de precampaña, **se vulnera sustancialmente la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, la transparencia en la rendición de cuentas y a la equidad en la contienda electoral**, porque la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría, con lo cual se afecta gravemente el sistema de fiscalización.

En efecto, en el artículo 40 de la Constitución se encuentra establecido el principio democrático, como principio de legitimidad del sistema, esto es, como el núcleo de comprensión de la propia Constitución y como directriz del ordenamiento en su conjunto.

Este principio se proyecta en su dimensión material (derechos humanos) y en su dimensión estructural (división de poderes, estructura y atribuciones de éstos y elección de órganos representativos y de gobierno), sin que ambas dimensiones puedan disociarse, dado que el principio democrático opera como principio de legitimación del Estado y del Derecho.

⁴¹ "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; III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; (...)."

⁴² "Artículo 223. Responsables de la rendición de cuentas. (...) 6. Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición serán responsables de: a) Presentar su informe de gastos de precampaña o campaña al partido o coalición. (...)."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Por la naturaleza intrínseca que el Poder Constituyente concedió al principio democrático, su eficacia interpretativa irradia a todo el ordenamiento, pues dicho principio funge como núcleo armonizador de la unidad sistémica.

En el **sistema electoral mexicano**, las elecciones tienen como **eje rector la transparencia**, lo que supone el cumplimiento de diversos supuestos que hacen posible que el resultado de las votaciones sea claro reflejo de lo que los electores han decidido. La transparencia de los resultados no es consecuencia de un solo suceso, sino de una secuencia de actos que tendrán como resultado la generación de confianza en la sociedad, que abarca desde los actos de organización electoral hasta la rendición de cuentas por parte de los actores políticos, que informan a la ciudadanía, con la intermediación de la autoridad electoral, la manera como utilizan sus recursos para acceder a una candidatura y, eventualmente, al ejercicio de un cargo público.

Desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia, no sólo involucra a la autoridad electoral, sino también a los partidos y sus precandidatos y candidatos, a los aspirantes a una candidatura independiente y a los candidatos independientes, **quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan durante el periodo de obtención de apoyo ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.**

Es decir, en el sistema electoral, la transparencia tiene dos posibles efectos: visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos y candidatos- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permite que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los partidos y candidatos, tanto para su operación ordinaria, como aquéllos que aplican para los procesos internos de selección, obtención de apoyo ciudadano o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral.

Constitucionalmente se han fijado una serie de principios que rigen la materia electoral para promover la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos utilizados en el ámbito electoral. De este modo, el artículo 41 de la Constitución Federal establece principios rectores que permiten el equilibrio del sistema, al



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

favorecer la autenticidad de las elecciones, la igualdad de condiciones entre los contendientes, la transparencia en el uso de recursos y la operación de medios de control y vigilancia para el ejercicio del gasto, entre los que se encuentran los siguientes:

Equidad de medios materiales. De acuerdo con este principio, la ley garantizará que los partidos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades y señala las reglas a que se sujeta el financiamiento público y el que destinen a las campañas electorales.

Prevalencia del recurso público. Acorde con este principio, la ley debe fijar las reglas del financiamiento de los partidos y de sus campañas, de modo que el financiamiento público tenga preeminencia sobre el privado.

Suficiencia de recursos para el cumplimiento de fines. Conforme con este principio, el financiamiento público que reciban los partidos políticos en términos de ley, debe ser suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes y aquellas que desplieguen para obtener el voto ciudadano.

Medidas de austeridad para el ejercicio del gasto. Este principio se refiere a que los gastos que realicen quienes participan en una contienda electoral (en procesos internos de selección, periodos de obtención de apoyo ciudadano y de campañas electorales) deben ser racionales y sujeto al escrutinio público e institucional.

Medios efectivos de control y vigilancia. Conforme a este principio, el sistema de fiscalización electoral cuenta con los mecanismos de control y vigilancia a que se someten los sujetos obligados a la comprobación del origen, uso y destino de sus recursos.

Potestad fiscalizadora del Consejo General del INE. Acorde con este principio, el órgano máximo de dirección tiene la atribución de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y candidatos, así como de sus campañas, por lo que se puede valer de órganos técnicos para realizar esta función e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones, trascendiendo, para ello, los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contando con el apoyo de las autoridades federales y locales.

A partir de estos principios, legalmente se han establecido las reglas tendentes a garantizar la transparencia y publicidad de los recursos utilizados en el ámbito electoral, entre las que se encuentran:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Prohibición de aportaciones finalistas, se refiere a que se proscribe que determinados sujetos realicen aportaciones para evitar que sean entregadas a condición de que se cumpla con una tarea u objetivo ulterior.

Existencia de controles internos eficientes, o sea, de mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables. Por lo que hay un órgano del sujeto obligado encargado de la administración de los recursos, que tendrá como parte de sus obligaciones presentar informes de ingresos y egresos, y

Existencia de controles institucionales que garanticen la transparencia de los recursos y su debida comprobación, se refiere a que, para la vigilancia del manejo de los recursos, existe una Comisión de Fiscalización, de carácter permanente, encargada de vigilar las finanzas de los sujetos obligados y de revisar los informes de gastos que presenten, con auxilio de un órgano técnico.

La conjugación de estos principios y reglas hace posible el funcionamiento del sistema de fiscalización, pues permite que la autoridad fiscalizadora cuente con atribuciones suficientes para llevar a cabo sus tareas de control y vigilancia; que los sujetos obligados (partidos políticos, precandidatas/os, candidatos/as, así como aspirantes a una candidatura independiente) **transparenten y rindan cuentas, y que la ciudadanía conozca, de primera mano, el modo en que dichos sujetos emplean los recursos con que cuentan, lo que al final no sólo genera un efecto informativo positivo, sino que permite que el electorado emita un voto libre y razonado**, derivado del cúmulo de información que recibe de modo previo a que acuda a las urnas y vote en favor de una opción determinada.

Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización

El procedimiento de fiscalización constituye el conjunto sistematizado de actos mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General, ejerce medios de control y vigilancia de los recursos de los sujetos obligados para garantizar que su origen, monto y destino se apega a la licitud y a la legalidad.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Por medio de la fiscalización, la autoridad fiscalizadora pone en funcionamiento los controles institucionales que garantizan la transparencia de los recursos y su debida comprobación.

Este procedimiento se desahoga en varias etapas. Para el caso en estudio cabe destacar la presentación de los informes.

De acuerdo al artículo 431, numeral 3 de la LGIPE el procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Una de esas reglas está relacionada con el deber de generar y conservar los documentos en los que se sustenta cada una de las operaciones de ingresos y egresos que realizan durante las precampañas, obtención de apoyo ciudadano y campañas electorales, con independencia de que, por regla, esos elementos de respaldo se tengan que registrar en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF).

De conformidad con el artículo 77, numeral 2 de la LGPP, la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

En términos de lo estipulado en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y V, de la LGPP, los partidos políticos deberán presentar **informes de precampaña** en los plazos establecidos 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. El artículo 80 de la LGPP establece las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos respecto de los informes de precampaña.

Naturaleza y objeto de los informes.

Los informes constituyen el acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los mismos, indispensable para concluir el procedimiento de fiscalización. La



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

presentación de los informes por parte de los sujetos obligados (partidos políticos, aspirantes a candidaturas independientes, candidatos/as independientes, precandidatas/os y candidatas/os de partidos políticos) **no solo tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que se emplean, su finalidad también es garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del procedimiento de fiscalización**, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

Bienes jurídicos tutelados a través de los procedimientos de fiscalización durante los procesos electorales.

Como se señaló, el procedimiento de fiscalización es el conjunto sistematizado de actos en los que participan los órganos del Instituto Nacional Electoral (principalmente la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General); los sujetos obligados (partidos políticos, nacionales y locales, coaliciones, precandidatos/as, aspirantes a candidatos independientes, candidatos/as) y los sujetos indirectamente responsables, (diversos proveedores de bienes y servicios con los que contratan los sujetos obligados).

Su finalidad es generar certeza y seguridad a la ciudadanía respecto del origen y aplicación de los recursos que ejercen los sujetos obligados para lograr de manera mediata o inmediata la renovación de los depositarios del poder público a nivel federal, local y municipal, así como permitir a la autoridad fiscalizadora dilucidar si en la contienda electoral se observaron los principios de equidad en la aplicación de los recursos económicos por parte de los actores políticos y el de la licitud en origen y aplicación de los recursos.

Acorde con lo previsto en los artículos 78, 79 y 80 de la LGPP, se pueden distinguir dos tipos de procedimientos en materia de fiscalización, a saber:

A. El procedimiento que tiene por objeto verificar el origen y aplicación de los recursos que ejercen los partidos políticos de manera anual respecto del financiamiento para actividades ordinarias y específicas.

B. El procedimiento que tiene por finalidad revisar los ingresos y egresos de los sujetos obligados en el contexto de las diversas etapas del Proceso Electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

La fiscalización de los recursos aplicados por los sujetos obligados al llevar a cabo los actos vinculados con las precampañas, etapa de obtención de apoyo al ciudadano y campañas electorales (B) **tiene por objeto que se verifiquen en tiempo real, de manera integral y consolidada, los ingresos, públicos y privados, así como los gastos que ejercen los sujetos obligados durante los respectivos comicios electorales. Lo anterior, a efecto de lograr una revisión eficaz, oportuna y útil, que contribuya a tutelar los principios de transparencia y rendición de cuentas** y, en particular en el caso de la revisión de los ingresos y gastos ejercidos durante **precampaña**, obtención de apoyo ciudadano y campañas, con la sustanciación y resolución de tales procedimientos se pretende hacer vigente del principio de equidad e igualdad en los procesos electorales, al tiempo de dar funcionalidad al sistema de nulidades de las elecciones previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la CPEUM, dado a que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se establece como causa constitucional que impide el reconocer la validez a determinada elección, el rebase del límite del gasto de campaña en un 5% del monto autorizado, cuando ello se acredite de manera objetiva, material y sea determinante.

Obligaciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos en materia de fiscalización.

Los mecanismos de fiscalización avalan la legitimidad del proceso democrático representativo, ya que a través de estos se asegura que los contendientes actúen conforme a reglas preestablecidas, con medios económicos que garantizarán la **equidad de la contienda**.

Asimismo, garantizan la libertad de sufragio y de los derechos político-electorales, al momento que evitan que los partidos y las personas que aspiren a un cargo de elección popular cedan ante presiones o intereses particulares que pongan en riesgo la voluntad del elector, haciendo de una oferta política una máscara de actos ilegales o de intereses particulares ajenos a la contienda electoral.

La fiscalización, como medio institucional, verifica que los recursos utilizados tengan un origen lícito, que esos recursos sean utilizados sólo para solventar actividades que reflejen un fin electoral o partidista, y da certeza respecto a que todos los contendientes que buscan acceder a un cargo de elección popular tengan las condiciones mínimas necesarias para competir en circunstancias igualmente



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

ventajosas, sin que exista la posibilidad de que alguno de ellos tenga un capital político superior sustentado en la ilicitud.

Por esta razón, de acuerdo con la normativa electoral federal, las y los aspirantes a una candidatura independiente, los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as, así como las y los candidatos por la vía independiente, tienen el deber de presentar los respectivos informes (de ejercicio ordinario, de apoyo ciudadano, de precampaña y campaña) en los cuales rindan cuentas de manera clara y transparente de los ingresos obtenidos y egresos realizados, con la finalidad de que la autoridad esté en aptitud de revisar que los ingresos y egresos reportados efectivamente se apegan a la ley y a lo informado.

La presentación de dichos informes tiene por objeto cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y certeza respecto de los recursos que rigen los sistemas democráticos, así como garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

Las reglas y procedimientos para la presentación y revisión de los informes de permiten la comprobación de los ingresos y egresos generados por quienes aspiran a obtener un cargo de elección popular, que debe ser fortalecida por reglas que hagan posible la eficacia comprobatoria de los ingresos y egreso derivados de su aspiración.

Consecuencia del incumplimiento de la obligación de presentar informes de ingresos y egresos por parte de los sujetos obligados

De conformidad con los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, es obligación de los sujetos obligados presentar ante la autoridad los informes de ingresos y gastos. La legislación regula las consecuencias que derivan del incumplimiento de esta obligación.

Por cuanto hace a los aspirantes a una candidatura independiente, el artículo 378 de la LGIPE dispone que le será negado el registro al aspirante que no entregue, a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, dentro del plazo establecido el informe de ingresos y egresos. Asimismo, establece que los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente omitan entregar el referido informe serán sancionados en los términos de esa Ley.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE, si un precandidato/a incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legalmente establecido y hubiera obtenido la mayoría de votos en el proceso de selección interna de su partido, no podrá ser registrada/o legalmente como candidata/o, mientras que 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 la propia ley.

Finalmente, de acuerdo con los artículos 445, inciso d) y 446 inciso g) de la LGIPE, constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la omisión de presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano, gastos de precampaña o campaña.

Como se puede apreciar, son dos las consecuencias previstas en la normativa, para el incumplimiento de la obligación de presentar los informes. La primera, está relacionada con el ejercicio del derecho al sufragio pasivo (derecho a ser votado) y la segunda con la infracción por la conducta omisiva, que atenta contra los principios y bienes jurídicos tutelados en el procedimiento de fiscalización.

A partir de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 35, fracciones I y II; 41, párrafo segundo, Bases I, II, III y IV, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos j), y k), en relación con el 36, fracción III; 39; 40; 54; 56; 115, primer párrafo, Bases I y VIII; 122, apartado A, Bases II, III y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior ha estimado válidas y razonables las disposiciones legales que prevén dichas consecuencias. Parte de la base de que el derecho político electoral de voto pasivo no es absoluto, por lo que está sujeto a diversos límites y restricciones establecidos en la propia Norma Fundamental o en las leyes generales de la materia.

Bajo esas premisas, el citado órgano jurisdiccional ha estimado válido y razonable que las personas interesadas en ocupar un cargo de elección popular observen, entre otras normas, las que regulan las obligaciones en materia de fiscalización de los ingresos y gastos, **porque de esta manera se hacen vigentes y efectivos los principios rectores de las elecciones, entre otros, la certeza, seguridad jurídica, transparencia y equidad en el origen y aplicación de los recursos económicos** y, en consecuencia, ha considerado que lo previsto en los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la LGIPE, constituyen un requisito razonable y necesario para obtener el registro como candidato/a un cargo de elección popular



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

(federal o local) el que se presenten, en tiempo y forma, ante la autoridad administrativa electoral nacional, los respectivos informes de ingresos y gastos ejercidos durante las precampañas o en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, respectivamente, los cuales además deben permitir a la autoridad electoral y a la ciudadanía en general dilucidar con certeza la aplicación de esos recursos, así como determinar si se observaron los límites de gastos en esa etapa de la elección.

Conforme con lo hasta aquí expuesto, es claro que las faltas sustanciales acreditadas trastocaron los valores, principios y reglas del modelo de fiscalización, porque la omisión de presentar el informe de precampaña, a pesar de que el sujeto obligado fue requerido para ello, como resultado de los hallazgos encontrados por la autoridad fiscalizadora, impidió garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos, con lo cual se vulneró la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de recursos, la transparencia y rendición de cuentas, porque impidió que la autoridad fiscalizadora contara con los elementos necesarios para desplegar de manera completa sus facultades de fiscalización y también impidió la generación de información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos utilizados en la precampaña.

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que aun cuando el régimen relativo a la presentación de informes de precampaña para los diversos cargos de elección popular establece obligaciones diferenciadas para los precandidatos y partidos políticos (a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de fiscalización y a los precandidatos como sujetos obligados solidarios) lo cierto que la responsabilidad es correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido, tan es así, que la propia legislación estipula una consecuencia jurídica directa para el precandidato, cuando incumple con sus obligaciones, así como las sanciones que ambos pueden soportar por realizar conductas infractoras.

Conforme con lo anterior, es claro que la conducta infractora trasgrede valores, principio y reglas de gran relevancia en el sistema electoral, porque la omisión en la presentación de los informes, trastoca directamente el sistema de fiscalización y, por ende, los principio, reglas y controles establecidos para la concreción del principio democrático.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

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

En este aspecto deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta, pudiendo ser infracciones de: a) resultado; b) peligro abstracto y c) peligro concreto.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues las mismas faltas que generan un peligro en general (abstracto) evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

En la especie, el bien jurídico tutelado por la normatividad infringida por las conductas señaladas, es garantizar la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, así como la transparencia en la rendición de cuentas, con la que se deben de conducir los sujetos obligados en el manejo de sus recursos para el desarrollo de sus fines.

En ese sentido, en el presente caso la conducta acreditada imputable al sujeto obligado se traduce en una **falta** de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, arriba señalados.

Por tanto, al realizar una valoración en conjunto de este elemento con los demás aspectos que se analizan en este apartado, se agrava el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los precandidatos.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el sujeto obligado cometió una irregularidad que se traducen en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulneran el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

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

Del análisis de la irregularidad ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado no es reincidente respecto de la conducta materia de estudio.

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Por lo que hace a la determinación de la capacidad económica del sujeto obligado para hacer frente a las sanciones impuestas, la autoridad mediante oficio INE/UTF/DRN/14984/2021 solicitó el Servicio de Administración Tributaria, la actividad empresarial registrada, así como las declaraciones anuales de los años 2018, 2019 y 2020 presentados por el sujeto obligado.

En este sentido, mediante oficio número 103-05-2021-0390 el Servicio de Administración Tributaria remitió las declaraciones anuales de los años 2018 y 2019 presentadas por el sujeto obligado, informando lo siguiente:

AÑO	INGRESOS
2018	\$38,288,021.00
2019	\$20,907,942.00

En términos de lo establecido en el artículo 16, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, los documentos presentados por el Servicio de Administración Tributaria son pruebas documentales públicas que tienen pleno valor probatorio.

Visto lo anterior, esta autoridad tiene certeza que el sujeto obligado referido tiene la capacidad económica suficiente con la cual pueda hacer frente a las obligaciones pecuniarias que pudieran imponérseles en la presente Resolución.

En consecuencia, se advierte que no se produce afectación real e inminente para el desarrollo de sus actividades, pues aun y cuando tenga la obligación de pagar las sanciones correspondientes, ello no afectará de manera grave su capacidad económica. Por tanto, estará en la posibilidad de solventar las sanciones



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

pecuniarias que, en su caso, sean establecidas conforme a la normatividad electoral.

Finalmente, una vez realizado el análisis de los elementos para individualizar la sanción, lo procedente es realizar la calificación de la falta al tenor de las consideraciones siguientes:

Calificación de la falta

Considerando lo anterior, y ante el concurso de los elementos antes analizados, se considera que la infracción debe calificarse como **GRAVE MAYOR**.

B) IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

A continuación, se procede a establecer la sanción que más se adecúe a la infracción cometida, a efecto de garantizar que se tomen en consideración las agravantes y atenuantes; y, en consecuencia, se imponga una sanción proporcional a la falta cometida.

Del análisis realizado a la conducta infractora cometida por el sujeto obligado, se desprende lo siguiente:

- Que la falta se calificó como **GRAVE MAYOR**, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar el informe de precampaña respectivo, conducta desplegada de forma culposa.
- Que respecto a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** de la conducta objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, del presente considerando en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, el requerimiento electrónico emitido por la autoridad, y el plazo de revisión del informe de precampaña del Proceso Electoral correspondiente.
- Que se acreditó la disponibilidad del ciudadano Luis Walton Aburto para presentar información y documentación respecto a los recursos utilizados en su precampaña.
- El ciudadano negó haber realizado precampaña, lo anterior bajo el argumento de que nunca conoció los resultados de su registro ante el partido Morena, inclusive señaló que recurrió los resultados del proceso de selección interna (encuestas).
- Que el momento en que se presentó los gastos de precampaña no fue adecuado y eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad.
- Que se trató de una conducta culposa.
- El C. Luis Walton Aburto, no fue registrado como aspirante a la candidatura en el marco de su proceso de selección interna por el partido Morena y menos aún como candidato a Gobernador del estado de Guerrero por el partido Morena, por lo que la afectación a la equidad en la contienda se afecta en menor medida, situación que debe ser considerada como atenuante al momento de determinar la sanción correspondiente.

En este tenor, una vez que se ha calificado la falta, se han analizado las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia que se cumple, se procede a individualizar la sanción que corresponda de acuerdo con los supuestos contenidos en el artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, valorando las circunstancias del caso con base en la perspectiva de derechos humanos y la finalidad punitiva de dicha sanción.

Los supuestos normativos previstos en el artículo citado se detallan a continuación:

“(…)

I. Con amonestación pública;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

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

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

(...)"

Al respecto, dado que una de las sanciones precisadas - *la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato*- constituye una limitación del derecho humano fundamental a ser votado, previamente a Luis Walton Aburto, resulta necesario que esta autoridad realice un ejercicio de ponderación entre el derecho humano en comento y los bienes jurídicos afectados con su conducta desplegada.

A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, entró en un cambio de paradigma sobre la conceptualización de los derechos humanos –fundamentales-, las reglas, y los principios que inherentemente giran en torno a ellos, como lo es, el de dignidad humana, lo anterior obligó a realizar desde una perspectiva filosófica la diferencia entre los grados de satisfacción de los derechos, libertades, reglas, principios y valores, reconocidos a nivel constitucional y también convencional.

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano según ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **no existen derechos humanos absolutos**, esto es, todo derecho humano puede ser restringido de manera justificada y proporcional, de ahí que se estima que los derechos humanos pueden ser considerados como relativos u optimizables, lo cual se realiza a través de un ejercicio de ponderación.

Resulta aplicable, el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Aislada 1a. CCXV/2013 (10a.), que a la letra establece:

DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Esta



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: **a) que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).**

Amparo en revisión 173/2012. 6 de febrero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Así, para saber si en el caso en concreto se reúnen los requisitos para restringir válidamente el derecho a ser votado del C. Luis Walton Aburto, resulta importante tomar en consideración lo siguiente:

El derecho al voto, es una precondition de la democracia, ya que no podría haber elecciones sin su existencia. *Esta facultad se puede ejercer mediante dos*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

*modalidades: el voto activo y el pasivo. La primera implica el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; la segunda, el de ser electo.*⁴³

En el orden jurídico mexicano, este derecho se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como un derecho del ciudadano el “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.”

Ahora bien, el derecho a ser votado no solo es un derecho subjetivo de los ciudadanos, sino que confiere una calidad de obligados a las personas titulares de tal prerrogativa; al igual que las obligaciones a que alude el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son solamente facultades, sino deberes. En este sentido debemos atender que el derecho al voto se reconoce para su goce y al mismo tiempo para cumplir deberes que conlleva.

En este caso el derecho a ser votado, se refiere al derecho de cualquier persona ciudadana a participar como candidata a algún puesto de elección popular; cuyo deber contraído al ejercer dicho derecho es el **satisfacer los requisitos y apegarse a los supuestos normativos que se establecen en la Constitución y las Leyes reglamentarias.**

Respecto a las sanciones, debe señalarse que por su propia naturaleza implican la privación o restricción de un bien o derecho que pertenece a la persona responsable de la infracción, la cual se encuentra justificada por la finalidad que éstas persiguen: la protección del ordenamiento jurídico (intangibilidad y coercitividad del Derecho) para lograr los fines previstos en las nomas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

El régimen sancionador previsto en la materia electoral supone un orden eficaz para garantizar que los sujetos responsables de las infracciones reciban sanciones acordes a la gravedad de la conducta infractora, en la medida que la conminación o restricción de los derechos o bienes del sujeto infractor se corresponda con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados. Por ello, los principios de razonabilidad y proporcionalidad implican que al aplicarse a cada caso concreto una sanción debe procederse de forma previa a realizar un escrutinio o test

⁴³ Figueroa Salmoral, Gabriela (2014). *Tutela del derecho a ser votado* en los mecanismos de representación proporcional. Temas selectos de Derecho Electoral No. 41. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pág. 19.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

mediante el cual se busque establecer que los **resultados producidos** sean acordes a las **finalidades constitucionalmente legítimas para las cuales están establecidas las normas y las sanciones**. Esto es, que las sanciones sean adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, que tengan las consecuencias suficientes para lograr la finalidad perseguida por la sanción de forma tal que no resulten una carga desmedida o injustificada, pero tampoco que resulte insuficiente para inhibir conductas que lesionen los bienes jurídicos tutelados.

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor la sanción ponderando las circunstancias particulares del caso, así como la afectación del bien o bienes jurídicos protegidos, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares.

Lo anterior es relevante porque si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la **prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico**, para alcanzar los fines previstos por las normas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

Precisado lo anterior, debe recordarse que 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación sustancial para los partidos políticos y precandidatos de presentar los informes de precampaña respecto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de los procesos internos de selección de sus candidatos, de manera individual por cada uno de los precandidatos y para cada precandidatura, para lo cual, deberán de acompañar la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Como antes se analizó, la no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza en el ejercicio del gasto y aplicación del recurso, así como la transparencia en la rendición de cuentas, ya que impide que la autoridad fiscalice los recursos que fueron utilizados por los partidos políticos y precandidatos en la competencia interna para designación de sus candidatos a un cargo de elección popular. Así es necesario que los informes de ingresos y gastos de precampaña se



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

presente en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar: a) la transparencia y rendición de cuentas, como principios que permiten visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos, personas precandidatas y candidatas- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los referidos sujetos, tanto para su operación ordinaria, como aquellos que aplican para los **procesos internos de selección** o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral, y b) la equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos y demás sujetos obligados para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos⁴⁴.

En el modelo actual de fiscalización los precandidatos son responsables solidarios y pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen –en este caso por la falta de presentación de los informes de precampaña– con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, a quienes también se les puede sancionar por incumplir con sus obligaciones.

Precisado lo anterior, se procede a verificar si en la especie se cumplen con los requisitos necesarios para restringir el derecho a ser votado, de conformidad con los incisos siguientes:

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

Al respecto, como ya quedo precisado en los artículos 229 numeral 3 y la citada fracción III del artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que el Instituto Nacional Electoral, es

⁴⁴ Woldenberg, José (2002), La construcción de la democracia, Plaza y Janés, México, pág. 337.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

competente para determinar que ante la omisión de presentar el Informe de precampaña es dable sancionar a los precandidatos con la pérdida o cancelación del registro a ser candidato, esto es, a ser votado.

La anterior, previsión legal tienen como sustento que se lleve a cabo una adecuada fiscalización en materia electoral, lo cual permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas que violentan la normatividad, así se acredita un interés general superior al de un solo ciudadano.

En consecuencia, en el caso en concreto el primer requisito ha quedado acreditado, es decir, existe una previsión normativa que prevé restringir el derecho a ser votado en aras de proteger la equidad en la contienda electoral como interés superior de la sociedad mexicana.

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

Del marco legal en materia de fiscalización y de manera particular de la obligación de presentar los informes de precampaña y las consecuencias jurídicas en caso de no presentarlos en los plazos establecidos, se advierte que el legislador buscó proteger bienes jurídicos de la mayor relevancia como son la facultad fiscalizadora de la autoridad administrativa, para la salvaguarda del interés general de dotar todo el Proceso Electoral de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, para con ello brindar de una adecuada equidad la vida democrática mexicana.

En esa medida, la amonestación pública sería una sanción que no se corresponde con el grado de afectación de los bienes jurídicos tutelados, pues ésta implica hacer un llamado o advertencia al sujeto infractor, a fin de que enmiende su conducta.

Atendiendo a las circunstancias particulares del caso, en el que, como antes se dijo, el sujeto infractor tenía pleno conocimiento de la obligación (no solo por la vigencia de las normas, sino también porque la autoridad fiscalizadora, a partir de los hallazgos encontrados, le hizo del conocimiento dicha obligación y le requirió su cumplimiento), el sujeto obligado no presentó el informe, obstaculizando con ello los alcances de la función fiscalizadora, corresponde determinar si la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), resulta acorde a la gravedad de la



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados.

En este sentido, en el caso de la conducta infractora desplegada por Luis Walton Aburto, consistente en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña -cuya consecuencia podría ser la restricción de su derecho a ser votado en colisión con la certeza y transparencia en la rendición de cuentas- de conformidad con las circunstancias analizadas en el caso en concreto, es dable sostener que dado que el referido, no resultó ser el candidato postulado por el partido Morena la cargo de Gobernador de Guerrero, la afectación a los bienes jurídicos de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, no es proporcional para restringir al ciudadano en comento de su derecho a ser votado, máxime que el ciudadano en comento, por lo menos tuvo la intención de transparentar los recursos utilizados.

Señalado lo anterior, lo procedente ahora analizar si en el caso en concreto, resulta viable imponer a Luis Walton Aburto la sanción prevista en la fracción II del citado precepto legal, para tal efecto se debe considerar que, el referido ciudadano nunca tuvo certeza respecto a su calidad de precandidato, aun cuando realizó acciones legales para conocer el estado de su registro ante el partido Morena, asimismo en el marco de la sustanciación de mérito, presentó documentación relacionada con los gastos erogados, por lo que, aun cuando la misma resulta ineficaz para realizar una fiscalización adecuada, esta autoridad considera su ánimo de cumplimiento como una atenuante para la imposición de la sanción.

Adicionalmente, con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, el artículo 223 bis, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, establece que la autoridad electoral determinará la capacidad económica mediante la valoración de documentos con los que cuente; así como de aquellos derivados de consultas realizadas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, al respecto la misma fue determinada en el **inciso h)** del presente considerando, **denominado “La capacidad económica del sujeto infractor”** de la presente Resolución, los cuales llevan a esta autoridad a concluir que el sujeto obligado cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar las sanciones que en el presente caso se determinen.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción II** del artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **multa** de hasta cinco mil días Unidades de Medida y Actualización, **es la idónea y eficaz** para cumplir una función preventiva general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso Luis Walton Aburto se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Por lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale a **2,500 (Dos mil quinientos) Unidades de Medida y Actualización**, cantidad que asciende a **\$217,200.00 (Doscientos diecisiete mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer a **Luis Walton Aburto**, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **2,500 (Dos mil quinientas), Unidades de Medida y Actualización** equivalente a **\$217,200.00 (Doscientos diecisiete mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**.

Con base en los razonamientos precedentes, este Consejo General considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. Ejecución de la sanción consistente en la pérdida del registro exclusivamente como candidatos a la Gubernatura de los ciudadanos Félix Salgado Macedonio y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y la ciudadana Adela Román Ocampo, de conformidad con el considerando 4 apartado A, incisos I, II y III.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que ante la aplicación de la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros de la y los precandidatos involucrados, se deberá proveer respecto a la sustitución de la candidatura, y toda vez que dicho supuesto



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

se actualizó en el caso de los ciudadanos Félix Salgado Macedonio y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y la ciudadana Adela Román Ocampo, se realiza la precisión siguiente:

El artículo 277 en su fracción II, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero establece:

“ARTÍCULO 277. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos, las coaliciones o los candidatos independientes, lo solicitarán por escrito al Consejo General del Instituto, observando las siguientes disposiciones:

(...)

II. Vencido el plazo a que se refiere la fracción anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.

(...).”

De la citada fracción normativa se desprende que, no se encuentra prevista la sustitución de candidatos en caso de cancelación del registro derivado una sanción impuesta.

Por su parte, el último párrafo del artículo supra citado dispone:

Las sustituciones de candidatos a que se refiere este artículo, deberán ser aprobadas por el Consejo Electoral correspondiente y publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Es decir que, para el caso de que se actualice alguna causal de sustitución ésta deberá ser aprobada por el Consejo Electoral correspondiente y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Dicho lo anterior, esta autoridad considera necesario dar vista al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero, para efecto de que en el ámbito de sus atribuciones y otorgue al Partido Morena **un plazo de 48 horas** contadas a partir la notificación del presente Acuerdo, realizar la sustitución de la candidatura al cargo de la Gubernatura del estado de Guerrero, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021; dicha sustitución deberá solicitarse por escrito al Consejo General de dicho Instituto y una vez aprobada la sustitución, deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

(...).

7. Que, de conformidad con los razonamientos y consideraciones establecidas en los Considerandos **5 y 6** del presente Acuerdo, se modifican los Puntos Resolutivos de la Resolución **INE/CG327/2021**, para quedar de la siguiente manera:

“R E S U E L V E

(...)

TERCERO. Se sanciona al ciudadano **Félix Salgado Macedonio**, con la **pérdida del derecho a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, de conformidad con las razones y fundamentos expuestos en los considerandos **2 y 4 apartado A, inciso I** de la presente Resolución de la presente Resolución.

CUARTO. Se sanciona al ciudadano **Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros** con la **pérdida del derecho a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, de conformidad con lo señalado en los Considerandos **2 y 4 apartado A, inciso II** de la presente Resolución.

QUINTO. Se sanciona a la ciudadana **Adela Román Ocampo** con la **pérdida del derecho a ser registrada, exclusivamente como**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

candidata al cargo de Gobernatura en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, de conformidad con lo señalado en los Considerandos **2 y 4 apartado A, inciso III** de la presente Resolución.

SEXTO. Se sanciona al ciudadano **Luis Walton Aburto** con una multa equivalente a **2,500 (Dos mil quinientas)** Unidades de Medida y Actualización para el ejercicio dos mil veinte, misma que asciende a la cantidad de **\$217,200.00 (Doscientos diecisiete mil doscientos pesos 00/100 M.N.)**, de conformidad con lo señalado en los Considerandos **2 y 4 apartado A, inciso IV** de la presente Resolución.

SÉPTIMO. Notifíquese electrónicamente la presente Resolución al partido Morena, a través del Sistema Integral de Fiscalización.

OCTAVO. Notifíquese electrónicamente la presente Resolución a los ciudadanos Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto y a la ciudadana Adela Román Ocampo, a las cuentas de correo electrónico previamente señaladas por dichas personas.

NOVENO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, notifique la presente Resolución al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, para los efectos siguientes:

- a.** Que proceda al cobro de las sanciones impuestas al Partido Morena y al ciudadano **Luis Walton Aburto**, las cuales se harán efectivas a partir de que cause estado y en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de dicha sanciones económicas, sean destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación de la



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

entidad federativa correspondiente en términos de las disposiciones aplicables.

b. Haga efectiva la sanción impuesta por este órgano colegiado en el ámbito de su competencia los ciudadanos Félix Salgado Macedonio y Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y la ciudadana Adela Román Ocampo, consistente en la **pérdida del derecho a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Gubernatura** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

c. Una vez hecha efectiva la sanción impuesta en el inciso anterior proceda a otorgar al Partido Morena un plazo de **48 horas** para la sustitución de la candidatura al cargo de Gubernatura del estado de Guerrero de conformidad con lo señalado en los Considerando **5** de la presente Resolución.

(...).”

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

ACUERDA

PRIMERO. Se modifica la parte conducente de la Resolución **INE/CG327/2021**, aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, relativa al procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido Morena y los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, Félix Salgado macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto y la ciudadana



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Adela Román Ocampo identificado con el número de expediente **INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO**, en los términos precisados en los Considerandos **6 y 7** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Infórmese a la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente Acuerdo**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente **SUP-JDC-416/2021 y acumulados**.

TERCERO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, notifique la presente Resolución al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero en los términos precisados en el **C 7** del presente Acuerdo.

CUARTO. Notifíquese el presente Acuerdo al Partido Morena de manera electrónica a través del Sistema Integral de Fiscalización.

QUINTO. Notifíquese electrónicamente el presente Acuerdo a los ciudadanos Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, Luis Walton Aburto, y a la ciudadana Adela Román Ocampo, a las cuentas de correo electrónico previamente señalada por dichas personas.

SEXTO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 13 de abril de 2021, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Maestro José Martín Fernando Faz Mora y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL
ACATAMIENTO SUP-JDC-416/2021
y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021,
SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021
y SUP-JDC-432/2021**

Se aprobó en lo particular por lo que hace a los casos de los ciudadanos Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Adela Román Ocampo, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y cinco votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular cambiar la calificación de la falta a gravedad mayor, así como la inclusión de la técnica de auditoría de hallazgos, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y cinco votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**