

PROYECTO DE 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.

Ciudad de México, a **xx** de abril de dos mil veintiuno.

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 Gubernatura, 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.

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-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.*

(...)”

VII. Derivado de lo anterior, el Juicio Ciudadano **SUP-JDC-416/202 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.

VIII. 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.

C O N S I D E R A N D O

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 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 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 1° 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:

- **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”.

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.

- *“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.

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.

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.

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 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.*

*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:

- 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 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, por lo que se procede a la modificación ordenada en los términos siguientes:

“(…)

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 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 |

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.

| | | |
|--------------------|-------------|----------|
| 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.

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 correctamente 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, 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.

Previo al análisis de la voluntad del precandidato para la comisión de la infracción, resulta necesario destacar que 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 | 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 |

| | | | | | | | | | | |
|--|--|--|------------|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | 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, 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 muto propio.

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.

En este orden de ideas, ha quedado acreditada la falta de voluntad o disponibilidad del ciudadano Félix Salgado Macedonio para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña, en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, aun y cuando la autoridad 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.

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, veintidós 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

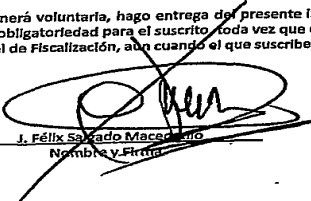
| | | |
|---|---|-----------------------------------|
| FEDERAL | | |
| Presidente de la república <input type="checkbox"/> | Senador <input type="checkbox"/> | Diputado <input type="checkbox"/> |
| LOCAL <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México <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 99074, en Chimalcingo de los Bravo, Guerrero.</u> | | |
| 3. TELÉFONO: Particular <u>7442581784</u> Oficina <u></u> | | |

| III. Ingresos | | | |
|--------------------|-------------|---------|------------|
| | | IMPORTE | MONTO (\$) |
| 1. Aportaciones: | | | |
| | En efectivo | \$ 0.00 | \$0.00 |
| | En especie | \$0.00 | |
| 2. Otros ingresos: | | | |
| | TOTAL | \$0.00 | \$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 inteligencia 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 Salgado Macotío
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 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 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 democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel subnacional, permanecen arraigados varios enclaves*

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

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.

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 que violentan la normatividad. 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

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>.

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 un informe en ceros.

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

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:

Relación de solicitudes de registro aprobadas en la reposición del proceso de selección de la candidatura para Gobernador/a del Estado; para el proceso electoral 2020-2021, en el Estado de GUERRERO ordenado por la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA en la resolución del expediente CNHJ-GRO-014/2021:

| # | 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 quedo acreditado en el caso concreto, el ciudadano Félix Salgado Macedonio 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, 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 el C. 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, se presentó 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 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, el C. 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.

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 consecuencia, en el caso en concreto es imposible que la autoridad tenga certeza respecto al monto de recursos involucrados, pues ello llevaría a que se continuaran desplegando una serie de actuaciones por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, lo que generaría una distracción innecesaria de sus obligaciones encomendadas y toda vez que, en el caso en concreto se ha actualizado una conducta infractora de mayor relevancia en materia de fiscalización, la determinación de un monto involucrado no resulta indispensable para la determinación de la sanción correspondiente al ciudadano infractor.

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.

Por otro lado, de lo dispuesto por el invocado 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 dispondrá las sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones.

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.

Sobre el punto 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, 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, el C. 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 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,

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.

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 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.

Esto es así, pues los sujetos obligados tienen la obligación de reportar con veracidad a la autoridad fiscalizadora electoral, el destino y aplicación de sus recursos de conformidad con la normatividad electoral en materia de fiscalización y al ser una obligación de todos los entes políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales, resulta inconcuso que el infractor no podrá argumentar un desconocimiento de la normatividad de la materia, por lo que existe constancia de

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

un conocimiento previo de la misma, así como de las consecuencias jurídicas que, ante su incumplimiento, necesariamente se producirán, con lo cual se hace evidente el elemento cognoscitivo.

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 obligación a que se encontraba sujeto, es decir, 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".

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 la misma era ilegal, 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.

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, 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 y transparencia en la rendición de cuentas.

Así las cosas, las faltas sustanciales de mérito traen consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el sujeto obligado violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En 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

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.

General de Partidos Políticos⁸ y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.⁹

De lo anterior se desprende que los partidos políticos y los precandidatos postulados por los partidos políticos tienen la obligación de presentar en tiempo ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Así los informes de los precandidatos a un cargo de elección popular no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento.

Así, la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de fiscalización, no se logra con la presentación de cualquier documento que tenga la pretensión de hacer las veces de informe, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que es menester ajustarse a los lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de los mismos y los inherentes al registro de los ingresos y egresos así como a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

La finalidad es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas a la autoridad fiscalizadora respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

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. (...)."

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia del artículo referido vulnera directamente el principio de legalidad, por lo cual, en el cumplimiento de esa disposición subyace ese único valor común.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los sujetos a fiscalizar, es el rendir cuentas ante la autoridad de manera transparente, inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normatividad que protege un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los sujetos obligados son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que se cometan en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que 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. En esta tesitura, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización sino también lo son de manera solidaria los precandidatos.

Así, existe una responsabilidad solidaria entre partidos políticos y precandidatos cuyo efecto se traduce en una determinación de responsabilidad correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido.

En consecuencia, al no tener certeza sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, se vulnera de manera directa los principios de fiscalización que los entes están obligados a cumplir.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el sujeto obligado se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en los artículos 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, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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 es el de garantizar la certeza y 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, mismo que fue infringido por la conducta señalada del precandidato infractor.

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 |

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 ESPECIAL**.

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 ESPECIAL**, 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 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.

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, se procede a la elección de 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, los cuales 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*- podría transgredir el derecho humano fundamental a ser votado, previo a la determinación de la sancionar a imponer al C. 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.

Una vez precisado lo anterior, es de resaltarse que el Estado mexicano 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 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 de C. Félix Salgado Macedonio, resulta importante hacer las precisiones siguientes:

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

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.

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 ciudadano a participar como candidato 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.

En este sentido el artículo 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.

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y 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 la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos 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).

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

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

Por lo tanto, 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.

Señalado lo anterior, lo procedente es realizar un ejercicio de ponderación respecto al derecho a restringirse y lo principios o bienes afectados, 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 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 constatarse 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, es claro que existe una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte del C. 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.

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*”.

En este sentido, en el caso de la conducta infractora desplegada por el C. 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 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 del C. Félix Salgado Macedonio.

Lo anterior, pues el C. Félix Salgado Macedonio resulto ser el único ciudadano que cumplió con los requisitos para que el partido Morena lo registrara como aspirante a la precandidatura al cargo de Gobernador del estado de Guerrero y en consecuencia posteriormente resultara electo para ser postulado para dicho cargo por el partido referido, 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.

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 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 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 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 registrados, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del**

mismo 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.

Previo al análisis, de la voluntad del precandidato para la comisión de la infracción, resulta necesario destacar que 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 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.

En este orden de ideas, ha quedado 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 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 Sandoval Ballesteros (en ceros); es decir, veintidós 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 ☐ _____
Presidente de la república ☐ Senador ☐ Diputado ☐
LOCAL ☐ _____
Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México ☒ Diputado Local ☐
Presidente Municipal o Ayuntamiento o Alcalde ☐

2. DISTRITO ELECTORAL NÚMERO: _____
CADECIETRA MUNICIPIO O DELEGACIÓN _____
3. ENTIDAD FEDERATIVA _____ GUERRERO _____
4. FECHAS: De inicio del periodo reportado ____10 NOVIEMBRE 2020____ de término del periodo reportado 03 ENERO 2021

II. IDENTIFICACIÓN DEL ASPIRANTE

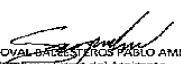
☒ Hombre ☐ Mujer
1. NOMBRE _____ SANDOVAL BALLESTEROS PABLO AMILCAR _____
2. DOMICILIO PARTICULAR AND CORAL BLANCO MEZA 9 LITE 9 CDL. EX CAMPO DE TIRO C.P. 39422 ACAPULCO DF. MIARFZ
GUERRERO
3. TELÉFONO: Particular _____ Oficina _____

| III. Ingresos | | | |
|--------------------|-------------|---------|------------|
| | | IMPORTE | MONTO (\$) |
| 1. Aportaciones: | | | \$ |
| | En efectivo | \$ 0.00 | |
| | En especie | \$0.00 | |
| 2. Otros ingresos: | | \$0.00 | |
| | TOTAL | | \$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 BADES JERVIS 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

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 lo 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 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**

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

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.

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 que violentan la normatividad. 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

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>.

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 un informe en ceros.

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

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.

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 de 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 quedó 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 hubo 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 el C. 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, se presentó 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 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, el C. 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.

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 empleados los mecanismos previstos en la norma para la recepción o aplicación de los recursos, entre muchas cuestiones más.

En consecuencia, en el caso en concreto es imposible que la autoridad tenga certeza respecto al monto de recursos involucrado, pues ello llevaría a que se continuaran desplegando una serie de actuaciones por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, lo que generaría una distracción innecesaria de sus obligaciones encomendadas y toda vez que en el caso en concreto se ha actualizado una conducta infractora de mayor relevancia en materia de fiscalización la determinación de un monto involucrado no resulta indispensable para la determinación de la sanción correspondiente del ciudadano infractor.

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.

Por otro lado, de lo dispuesto por el invocado 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 dispondrá las sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones.

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.

Sobre el punto 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 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, 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 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.

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

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.

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

incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción.

Esto es así, pues los sujetos obligados tienen la obligación de reportar con veracidad a la autoridad fiscalizadora electoral, el destino y aplicación de sus recursos de conformidad con la normatividad electoral en materia de fiscalización y al ser una obligación de todos los entes políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales, resulta inconcuso que el infractor no podrá argumentar un desconocimiento de la normatividad de la materia, por lo que existe constancia de un conocimiento previo de la misma, así como de las consecuencias jurídicas que, ante su incumplimiento, necesariamente se producirán, con lo cual se hace evidente el elemento cognoscitivo.

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 esa excluyente de responsabilidad, sino que por el contrario, insistieron en que no eran precandidatos, que no habían realizado actos de

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

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 la misma era ilegal, 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.

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, 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 y transparencia en la rendición de cuentas.

Así las cosas, las faltas sustanciales de mérito traen consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el sujeto obligado

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.

violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

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

De lo anterior se desprende que los partidos políticos y los precandidatos postulados por los partidos políticos tienen la obligación de presentar en tiempo ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Así los informes de los precandidatos a un cargo de elección popular no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento.

Así, la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de fiscalización, no se logra con la presentación de cualquier documento que tenga la pretensión de hacer las veces de informe, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que es menester ajustarse a los lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de los mismos y los inherentes al registro de los ingresos y egresos así como a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

La finalidad es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas a la autoridad

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. (...)."

fiscalizadora respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia del artículo referido vulnera directamente el principio de legalidad, por lo cual, en el cumplimiento de esa disposición subyace ese único valor común.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los sujetos a fiscalizar, es el rendir cuentas ante la autoridad de manera transparente, inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normatividad que protege un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los sujetos obligados son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que se cometan en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que 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. En esta tesitura, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización sino también lo son de manera solidaria los precandidatos.

Así, existe una responsabilidad solidaria entre partidos políticos y precandidatos cuyo efecto se traduce en una determinación de responsabilidad correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido.

En consecuencia, al no tener certeza sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, se vulnera de manera directa los principios de fiscalización que los entes están obligados a cumplir.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el sujeto obligado se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en los artículos 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, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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 es el de garantizar la certeza y 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, mismo que fue infringido por la conducta señalada del precandidato infractor.

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.

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:

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 ESPECIAL**.

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 ESPECIAL**, 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.
- 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, se procede a la elección de 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, los cuales 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*- podría transgredir el derecho humano fundamental a ser votado, previo a la determinación de la sancionar a imponer al C. Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, 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.

Una vez precisado lo anterior, es de resaltarse que el Estado mexicano 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 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. Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, resulta importante hacer las precisiones siguientes:

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

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.

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 ciudadano a participar como candidato 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.

En este sentido el artículo 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.

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y 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 la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos 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– 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

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

Por lo tanto, 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.

Señalado lo anterior, lo procedente es realizar un ejercicio de ponderación respecto al derecho a restringirse y lo principios o bienes afectados, 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 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 constatarse 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, es claro que existe una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte del C. 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.

²⁴ Op. cit.

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

En este sentido, en el caso de la conducta infractora desplegada por el C. 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 del C. Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros.

Lo anterior, pues el C. 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 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 a 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 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 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, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo 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.

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.**

Previo al análisis, de la voluntad de la precandidata para la comisión de la infracción, resulta necesario destacar que 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 mandó 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 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 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.**

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 le brindó la oportunidad de hacerlo en dos ocasiones.

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, veintidós 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 <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 : 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 _____ | |

que produjo 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 lo 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.

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

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

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 que violentan la normatividad. 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.

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

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>.

fiscalizadora presentando un informe en ceros o bien refiriendo que los únicos recursos utilizados fueron por el monto de \$6,000.00.

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

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

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 consecuencia, en el caso en concreto es imposible que la autoridad tenga certeza respecto al monto de recursos involucrados, pues ello llevaría a que se continuaran desplegando una serie de actuaciones por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, lo que generaría una distracción innecesaria de sus obligaciones encomendadas y toda vez que en el caso en concreto se ha actualizado una conducta infractora de mayor relevancia en materia de fiscalización la determinación de un monto involucrado no resulta indispensable para la determinación de la sanción correspondiente a la ciudadana infractora.

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.

Por otro lado, de lo dispuesto por el invocado 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 dispondrá las sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones.

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.

Sobre el punto 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, 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, 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.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

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.

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.

Esto es así, pues los sujetos obligados tienen la obligación de reportar con veracidad a la autoridad fiscalizadora electoral, el destino y aplicación de sus recursos de conformidad con la normatividad electoral en materia de fiscalización y al ser una obligación de todos los entes políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales, resulta inconcuso que la infractora no podrá argumentar un desconocimiento de la normatividad de la materia, por lo que existe constancia de un conocimiento previo de la misma, así como de las consecuencias jurídicas que, ante su incumplimiento, necesariamente se producirán, con lo cual se hace evidente el elemento cognoscitivo.

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

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".

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 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 la misma era ilegal, 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.

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.

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, 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 y transparencia en la rendición de cuentas.

Así las cosas, las faltas sustanciales de mérito traen consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el sujeto obligado violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

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

De lo anterior se desprende que los partidos políticos y los precandidatos postulados por los partidos políticos tienen la obligación de presentar en tiempo ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Así los informes de los precandidatos a un cargo de elección popular no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento.

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. (...)."

Así, la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de fiscalización, no se logra con la presentación de cualquier documento que tenga la pretensión de hacer las veces de informe, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que es menester ajustarse a los lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de los mismos y los inherentes al registro de los ingresos y egresos así como a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

La finalidad es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas a la autoridad fiscalizadora respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia del artículo referido vulnera directamente el principio de legalidad, por lo cual, en el cumplimiento de esa disposición subyace ese único valor común.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los sujetos a fiscalizar, es el rendir cuentas ante la autoridad de manera transparente, inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normatividad que protege un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los sujetos obligados son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad,

promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que se cometan en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que 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. En esta tesitura, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización sino también lo son de manera solidaria los precandidatos.

Así, existe una responsabilidad solidaria entre partidos políticos y precandidatos cuyo efecto se traduce en una determinación de responsabilidad correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido.

En consecuencia, al no tener certeza sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, se vulnera de manera directa los principios de fiscalización que los entes están obligados a cumplir.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el sujeto obligado se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en los artículos 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, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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 es el de garantizar la certeza y 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, mismo que fue infringido por la conducta señalada de la precandidata infractora.

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.

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:

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 ESPECIAL**.

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 ESPECIAL**, 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.
- 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, se procede a la elección de 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, los cuales 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*- podría transgredir el derecho humano fundamental a ser votado, previo 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.

Una vez precisado lo anterior, es de resaltarse que el Estado mexicano 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 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 hacer las precisiones siguientes:

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.

En este caso el derecho a ser votado, se refiere al derecho de cualquier ciudadano a participar como candidato 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.

En este sentido el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación sustancial para los partidos

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.

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.

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y 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 la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos 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.

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).

³⁵ Woldenberg, José (2002), La construcción de la democracia, Plaza y Janés, México, pág. 337.

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

Por lo tanto, 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.

Señalado lo anterior, lo procedente es realizar un ejercicio de ponderación respecto al derecho a restringirse y lo principios o bienes afectados, 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 constatarse 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, es claro que existe una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte de la C. 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 la C. 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 la C. Adela Román Ocampo.

Lo anterior, pues la C. 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

³⁶ Op. cit.

³⁷ Originalmente publicado como “Grundrechte, Abwägung und Rationalität”.

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, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo 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.

Previo al análisis, de la voluntad del precandidato para la comisión de la infracción, resulta necesario destacar que 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.

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 Gubernatura 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.

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 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,

³⁸ Consultable en el link siguiente: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf

independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad.

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 que violentan la normatividad. 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, 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.

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>.

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.

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

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 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.

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, 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.

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 empleados los mecanismos previstos en la norma para la recepción o aplicación de los recursos, entre muchas cuestiones más.

En consecuencia, en el caso en concreto es imposible que la autoridad tenga certeza respecto al monto de recursos involucrado, pues ello llevaría a que se continuaran desplegando una serie de actuaciones por parte de la Unidad Técnica de Fiscalización, lo que generaría una distracción innecesaria de sus obligaciones encomendadas y toda vez que en el caso en concreto se ha actualizado una conducta infractora de mayor relevancia en materia de fiscalización la determinación de un monto involucrado no resulta indispensable para la determinación de la sanción correspondiente del ciudadano infractor.

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.

Por otro lado, de lo dispuesto por el invocado 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 dispondrá las sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones.

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.

Sobre el punto 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, 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 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.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

Ahora bien, por lo que hace a la normatividad transgredida es importante señalar que, al actualizarse una falta sustantiva se presenta un daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados, 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

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.

precampaña, se vulnera sustancialmente la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Así las cosas, las faltas sustanciales de mérito traen consigo la no rendición de cuentas, impide garantizar la claridad necesaria en el monto, destino y aplicación de los recursos; en consecuencia, se vulnera la certeza y transparencia como principios rectores de la actividad electoral. Debido a lo anterior, el sujeto obligado violó los valores antes establecidos y afectos a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad).

En 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 de Partidos Políticos⁴¹ y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.⁴²

De lo anterior se desprende que los partidos políticos y los precandidatos postulados por los partidos políticos tienen la obligación de presentar en tiempo ante la autoridad fiscalizadora electoral, los informes de precampaña correspondientes al ejercicio sujeto a revisión, en los que informen sobre el origen y aplicación de los recursos que se hayan destinado para financiar los gastos realizados para el sostenimiento de sus actividades, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

Así los informes de los precandidatos a un cargo de elección popular no se traducen en una potestad discrecional del sujeto obligado, sino que, por el contrario, constituye un deber imperativo de ineludible cumplimiento.

Así, la satisfacción del deber de entregar los informes en materia de fiscalización, no se logra con la presentación de cualquier documento que tenga la pretensión de hacer las veces de informe, ni presentarlo fuera de los plazos legales, sino que es menester ajustarse a los lineamientos técnico-legales relativos a la presentación de los mismos y los inherentes al registro de los ingresos y egresos

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. (...)."

así como a la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, para así poder ser fiscalizables por la autoridad electoral.

La finalidad es preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas y de control, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes, lo que implica la existencia de instrumentos a través de los cuales los partidos rindan cuentas a la autoridad fiscalizadora respecto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (egresos o gastos), coadyuvando a que esta autoridad cumpla con sus tareas de fiscalización a cabalidad.

Del análisis anterior, es posible concluir que la inobservancia del artículo referido vulnera directamente el principio de legalidad, por lo cual, en el cumplimiento de esa disposición subyace ese único valor común.

Así, es deber de los entes políticos informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar para el correcto desarrollo de su contabilidad, otorgando una adecuada rendición de cuentas, al cumplir los requisitos señalados por la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos previamente establecidos para ello y permitiendo a la autoridad llevar a cabo sus actividades fiscalizadoras.

Dicho lo anterior es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los sujetos a fiscalizar, es el rendir cuentas ante la autoridad de manera transparente, inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normatividad que protege un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los sujetos obligados son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que se cometan en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera que 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. En esta tesitura, no sólo los partidos políticos son sujetos obligados en materia de fiscalización sino también lo son de manera solidaria los precandidatos.

Así, existe una responsabilidad solidaria entre partidos políticos y precandidatos cuyo efecto se traduce en una determinación de responsabilidad correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se encuentra constreñido.

En consecuencia, al no tener certeza sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, se vulnera de manera directa los principios de fiscalización que los entes están obligados a cumplir.

Así las cosas, ha quedado acreditado que el sujeto obligado se ubica dentro de las hipótesis normativas previstas en los artículos 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, normas de gran trascendencia para la tutela de los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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 es el de garantizar la certeza y 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, mismo que fue infringido por la conducta señalada del precandidato

infractor.

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.

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 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 ORDINARIA**.

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 ORDINARIA**, 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.
- 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, se procede a la elección de 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, los cuales 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*- podría transgredir el derecho humano fundamental a ser votado, previo 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.

Una vez precisado lo anterior, es de resaltarse que el Estado mexicano 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 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 hacer las precisiones siguientes:

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.*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 ciudadano a participar como candidato 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.

En este sentido el artículo 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.

La no presentación de los informes de precampaña vulnera la certeza y 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

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.

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 la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos 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 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.

⁴⁴ Woldenberg, José (2002), La construcción de la democracia, Plaza y Janés, México, pág. 337.

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

Por lo tanto, 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.

Señalado lo anterior, lo procedente es realizar un ejercicio de ponderación respecto al derecho a restringirse y lo principios o bienes afectados, 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 Alexy⁴⁵, en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*⁴⁶, 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 constatarse 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*

⁴⁵ Op. cit.

⁴⁶ Originalmente publicado como “*Grundrechte, Abwägung und Rationalität*”.

debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro.

En razón de lo anterior, es claro que existe una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte del C. Luis Walton Aburto 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 el C 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.

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.

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 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.

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 la ciudadana **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 o cancelación del registro como candidatos 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 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.

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 Gobernador 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 resolutive 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 cancelación del registro 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, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo 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, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidata 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 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 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, o en su caso, la cancelación del registro como candidatos a Gobernador 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:

A C U E R D A

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 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 considerando **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.