

INE/CG385/2021

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL MONTERREY DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SM-RAP-38/2021

### ANTECEDENTES

**I. Aprobación del Dictamen Consolidado y Resolución.** El veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión ordinaria el Dictamen Consolidado **INE/CG197/2021** y la Resolución, **INE/CG198/2021** respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña al cargo de Diputaciones Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021.

**II. Recurso de apelación.** Inconforme con la resolución mencionada, el treinta de marzo de dos mil veintiuno, el ciudadano Oscar Rafael Novella Macías, interpuso recurso de apelación para controvertir la parte conducente del Dictamen Consolidado **INE/CG197/2021** y la Resolución **INE/CG198/2021**. Consecuentemente, se ordenó integrar el expediente **SM-RAP-38/2021**.

**III. Sentencia.** Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Regional Monterrey resolvió el recurso referido, en sesión pública por videoconferencia de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, determinando en sus Puntos Resolutivos, lo siguiente:

*“**PRIMERO.** Se **confirman** el Dictamen y la Resolución **INE/CG198/2021**, por lo que hace a la acreditación de la calidad de precandidaturas, la determinación sobre la omisión de presentar informes de gastos de precampaña, así como el otorgamiento de la garantía de audiencia.*

***SEGUNDO.** Se **revoca** la Resolución **INE/CG198/2021**, en las porciones indicadas en el apartado de Efectos de esta ejecutoria.*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

***TERCERO.** Se vincula al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que realice las acciones precisadas en el apartado de Efectos de esta ejecutoria.”*

**IV. Cumplimiento.** Derivado de lo anterior, se procede a modificar la Resolución **INE/CG198/2021** para los efectos ordenados por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 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, se presenta el Proyecto de mérito.

**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 Diputaciones Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021.

**2. Determinación del órgano jurisdiccional.** Que el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, la Sala Regional Monterrey resolvió revocar parcialmente la Resolución INE/CG198/2021 dictada por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de calificar nuevamente la falta cometida por Oscar Rafael Novella Macías 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 esta autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por el órgano jurisdiccional federal.

Para valorar la gravedad de la irregularidad se deben considerar aspectos tales como: a) la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto a presentar el informe

dentro del plazo establecido por la norma; b) el momento en el que fue presentado el informe y 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 intentó encubrir la violación; f) el monto económico o beneficio involucrado y g) su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas, y la equidad.

**3. Alcances del cumplimiento.** Que por lo anterior y en razón del **Estudio de fondo** de la sentencia recaída en el expediente **SM-RAP-38/2021**, la Sala Regional Monterrey, determinó lo que a continuación se transcribe:

“(…)

**4. ESTUDIO DE FONDO. (...)**

**4.2. Cuestión previa**

*El nueve de abril de esta anualidad, la Sala Superior resolvió los expedientes SUP-JDC-416/2021 y acumulados, en los cuales analizó la legalidad del Acuerdo INE/CG327/2021, y determinó la forma en que debía de analizarse la idoneidad del proceder de la autoridad administrativa electoral durante la fiscalización de los actos de precampaña, la forma en que el partido y las precandidaturas debieron conducirse a efecto de cumplir con sus obligaciones de fiscalización y sobre la constitucionalidad de los preceptos 229, párrafo 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE.*

*Cabe mencionar que la observancia de los precedentes aun cuando no constituyan jurisprudencia de observancia obligatoria, da certeza jurídica a los justiciables sobre la forma en que el órgano jurisdiccional se posicionará frente a sus reclamos, por lo cual, cuando los mismos resulten aplicables lo conducente es adoptar dichas razones.*

*Por lo anterior, esta Sala Regional resolverá las problemáticas planteadas a la luz del antecedente en mención.*

**4.3. Decisión**

*Esta Sala Regional considera que debe **revocarse** la resolución impugnada, ya que la aplicación directa de la sanción resultó inadecuada, pues el INE debió realizar un análisis de proporcionalidad a efecto de determinar que sanción*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

*resultaba aplicable atendiendo a las conductas acreditadas y con base en ello, imponer cualquiera de las previstas en el artículo 456 de la LEGIPE. (...)*

**4.4.4. Los artículos 229, párrafo 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE, son acordes a la Constitución Federal pero, su aplicación debe realizarse de forma proporcional a la falta cometida**

*Una vez que se determinó que los actos que se tradujeron en infracciones son susceptibles de ser sancionados mediante la aplicación de los artículos cuya indebida aplicación e inconstitucionalidad reclama, por lo que se procederá a realizar su análisis.*

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

*Con base en lo hasta ahora razonado, **no le asiste la razón** al apelante respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 229, párrafo 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE, pero, **le asiste la razón** en el alegato relacionado con la necesidad de aplicar dicha sanción en una medida proporcional a la naturaleza de la falta.*

*Por lo tanto, debe revocarse la Resolución impugnada, por lo que hace a la imposición de la sanción prevista en los artículos 229, párrafo 3, y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la LEGIPE.*

*Al respecto, es importante señalar que se mantiene firme la resolución del INE, respecto a los temas que se combatieron y no le asistió la razón al actor, y solo se revoca la parte conducente a la imposición de la sanción.*

## **5. EFECTOS**

Se **revoca** la Resolución INE/CG198/2021, en los siguientes apartados:

- *El considerando 25.6., en lo relativo a la temática de INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN, en su apartado A, relacionado con la declaración de que el apelante habría perdido el derecho a su postulación o si hubiera sido registrado, con la cancelación.*
- *El resolutivo Sexto, inciso a), apartado A.*

*Asimismo, se vincula al Consejo General del INE para que en un plazo breve y atendiendo al hecho de que se encuentra transcurriendo el Proceso Electoral Local para la renovación del Congreso de la Unión, dicte y califique nuevamente la falta cometida por el precandidato investigado 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.*

*Asimismo, en seguimiento al criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS, al momento de individualizar la sanción deberá tomar en consideración los siguientes criterios:*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

- a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
  - b. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
  - c. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
  - d. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.
  - e. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
  - f. El monto económico o beneficio involucrado; y
  - g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.
- La individualización de la sanción se deberá realizar sin que se puedan variar los hechos que se acreditaron durante el proceso de fiscalización. (...)"

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 expediente **SM-RAP-38/2021**.

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 Monterrey del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, este Consejo General procede a modificar la Resolución **INE/CG198/2021**.

**5. Determinación derivada del cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

En cumplimiento a la determinación de la autoridad jurisdiccional esta autoridad electoral procedió a acatar la sentencia referida a través de las siguientes acciones:

Sentencia	Efectos	Acatamiento
Se revoca parcialmente la resolución impugnada ordenando realizar una interpretación conforme, a fin de que la sanción se pueda individualizar debidamente, respecto al precandidato Oscar Rafael Novella Macías.	Se ordena calificar nuevamente la falta cometida por Oscar Rafael Novella Macías y realizar 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 se considera, la pérdida	- Se realiza una interpretación conforme, del artículo 229, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de la cual se concluye que la restricción al derecho al voto (pasivo) se

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
	<p>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.</p> <p>Asimismo, se considera que, en el caso concreto, es necesario el establecimiento de determinados <b>criterios</b> que el INE deberá tomar en cuenta necesariamente al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, como lo son los siguientes:</p> <p>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.</p> <p>Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como:</p> <p>a) Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;</p> <p>b) El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;</p> <p>c) La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;</p> <p>d) Las circunstancias particulares objetivas y</p>	<p>justifica en razón de la existencia de una necesidad orientada a satisfacer el interés público de transparencia y adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía, establecida en el modelo democrático actual.</p> <p>- Se aplica test de proporcionalidad.</p> <p>- Se procede a la individualización de la sanción tomando en consideración los criterios propuestos para la calificación de la sanción misma que en el caso es <b>GRAVE MAYOR</b>.</p> <p>-Del análisis al catálogo de conductas previstas en el artículo 456 numeral 1, inciso c) se concluye que la sanción al precandidato por la omisión de presentar el informe de precampaña es la <b>pérdida del derecho de ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de Diputación Federal</b>, correspondiente al Proceso Electoral</p>

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
	<p>subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.            e) Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;            f) El monto económico o beneficio involucrado; y            g) Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.</p> <p>En este sentido, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al precandidato; 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.</p>	<p>Federal Ordinario 2020-2021, es la idónea para inhibir la conducta.</p>

**6. Modificación a la Resolución INE/CG198/2021.**

En cumplimiento a lo mandado por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se procede a **modificar** la parte conducente de la Resolución **INE/CG198/2021** en lo tocante a la conclusión **7-C7-CEN**, en los términos siguientes:

**25.6. MORENA**

(...)

**a) 5 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones (...) 7-C7-CEN (...)**

Conclusiones
(...)



Conclusiones
7-C7-CEN “El sujeto obligado omitió presentar 1 informe de precampaña. Se propone dar vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y a los 32 Organismos Públicos Locales para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo conducente.”
(...)

En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia **SM-RAP-38/2021**, tomando como premisa lo determinado en dicha sentencia respecto a que el aspirante de Morena es **material y formalmente precandidato** y, por ende, **sus actividades deben ser catalogadas como actos de precampaña**, así como que existe **omisión de presentar el informe correspondiente**, y que existió el **otorgamiento de garantía de audiencia**, este Consejo General procede a su acatamiento en los siguientes términos:

“(...)

#### **INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.**

Ahora bien, toda vez que en este inciso se ha analizado una conducta ilícita que violenta 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, se procede a la individualización de la sanción, atento a las particularidades que en el caso se presenten.

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 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 concretizaron.
- 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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

- 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 incurrió cada uno de los sujetos obligados atendiendo las características especiales de cada uno de ellos, para el precandidato el apartado **A**, y por lo que hace al partido político en el apartado **B**.

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

Las precandidaturas referidas en el cuadro siguiente, omitieron presentar su informe de precampaña respectivo:

No.	Nombre	Cargo	Estado
1	Oscar Rafael Novella Macías	Diputado Federal	Zacatecas
2	(...)	(...)	(...)

Por lo anterior, se analizará en un primer momento, en acatamiento a lo sostenido por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia que por esta vía se da cumplimiento, y se valorará la gravedad de la irregularidad 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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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 la persona señalada, para el efecto de graduar la sanción, se valorará en cada caso, el tipo de gravedad de la violación atribuida al precandidato a Diputado Federal; es decir, si ésta fue ordinaria, especial o mayor, considerando los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas, así como en la equidad en la contienda electoral.

Una vez acreditada la comisión de la conducta ilícita determinada en el Considerando 6 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 SM-RAP-38/2021, de conformidad con lo siguiente:

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

En la sesión ordinaria celebrada por este Consejo General el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo INE/CG519/2020, por el que se aprobaron los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, del Proceso Electoral Federal Ordinario y locales concurrentes 2020-2021, del cual se desprende que los plazos para la fiscalización de mérito en el ámbito federal corrieron en las fechas citadas a continuación:

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

Informe de Precampaña	Periodo fiscalizador		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							
Diputación Federal	23 de diciembre de 2020	31 de enero de 2021	03 de febrero de 2021	15 de febrero de 2021	22 de febrero de 2021	09 de marzo de 2021	15 de marzo de 2021	18 de marzo de 2021	25 de marzo de 2021

Durante el desarrollo del procedimiento de fiscalización dentro de los plazos establecidos en el citado acuerdo, la Unidad Técnica de Fiscalización **detectó hallazgos de propaganda electoral en beneficio del precandidato** incoado, por lo que en la Resolución **INE/CG198/2021** se sancionó la conducta consistente en la omisión de reportar egresos.

Asimismo, en el marco de la revisión de los informes de precampaña, mediante oficio **INE/UTF/DA/7726/2021**, el quince de febrero de dos mil veintiuno, la Unidad Técnica de Fiscalización **notificó al partido Morena el oficio de errores u omisiones, donde se le informó que derivado del monitoreo, se observó que el sujeto obligado realizó gastos por entrevista radiofónica que no fue reportada en los informes**, por lo que se le solicitó, entre otras, que presentara el informe de precampaña con las correcciones que estimara pertinentes.

Conforme con el calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General, los sujetos obligados **tenían la obligación legal de presentar sus informes el tres de febrero de dos mil veintiuno**, sin embargo, el partido Morena no presentó informe del precandidato incoado y en virtud de los hallazgos de gasto en precampaña localizados por la autoridad fiscalizadora se le requirió tanto al partido como al precandidato incoado para que aclararan lo conducente y, en su caso, presentaran el informe. Por tanto, los sujetos obligados contaron con dos oportunidades adicionales a la fecha establecida en el calendario de fiscalización para la presentación del informe, esto es el 15 de febrero y 07 de marzo, en atención a los requerimientos que se han mencionado en los párrafos que anteceden. No obstante, pese a que la autoridad fiscalizadora le hizo del conocimiento a los sujetos obligados los hallazgos encontrados, la omisión persistió, porque tanto el partido como el precandidato consideraban que no tenían la obligación de presentar informe, dado que no habían realizado gastos de precampaña.

Hasta el veintidós de marzo el partido manifestó argumentos relativos a diversas conclusiones que tienen relación con las personas que se ostentaron como

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

precandidatas y precandidatos, además de haber realizado la presentación de 17 informes Ingresos y Gastos en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF); sin embargo, estos no fueron presentados en el módulo de Precampaña; sino como documentación anexa a pólizas contables en la contabilidad ordinaria, mismos que se registraron el 22 de marzo de 2021.

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

- a) **Los partidos políticos son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos, sin importar si el origen de éste es público o privado ya que tienen la obligación de llevar un control de la totalidad de los ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados, por todos y cada uno de los precandidatos y candidatos, resulten o no ganadores en la contienda electiva, e incluso, cuando determinen las candidaturas de forma directa, sin importar si es sólo un precandidato, el método electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación;**
- b) Las personas precandidatas son **obligadas solidarias con los partidos políticos o coaliciones de presentar los informes de gastos de precampaña,**
- c) La facultad fiscalizadora de la autoridad tiene por fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en la obligación por parte de los sujetos señalados de transparentar de manera permanente sus recursos.
- d) Tal deber significa que **incluso en el supuesto de que no se lleven a cabo actos de precampaña existe el imperativo no sólo de dar aviso de tal situación a la autoridad fiscalizadora,** ya que conlleva el deber de reportarle que no hubo ingresos y/o gastos, para lo cual es menester presentar el informe de precampaña respectivo, en todo caso, en ceros.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

- e) Corresponde al partido político conforme a la normativa en materia de fiscalización, presentar el informe y comprobación atinente, ya que es el sujeto que conoce los gastos reportados.

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

En el expediente tampoco se encuentra elemento alguno que evidencie que, ante el requerimiento de la autoridad fiscalizadora, el precandidato le hubiera preguntado al partido respecto a su calidad de precandidato. Por el contrario, las evidencias de los hallazgos localizados por la autoridad acreditan que se ostentó con esa calidad y que su defensa la dirigió a señalar que no pretende contender para ocupar el cargo nuevamente.

En este orden de ideas, queda acreditada la falta de voluntad o disponibilidad de Oscar Rafael Novella Macías para presentar el informe de precampaña el 03 de febrero de 2021, plazo establecido por la Legislación Electoral, aun y cuando la autoridad, mediante diligencias tendentes a lograr el cumplimiento de las obligaciones, le brindó la oportunidad de hacerlo al requerirlo el 15 de febrero de 2021.

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

Se destaca que no fue sino hasta el **veintidós de marzo de dos mil veintiuno** cuando el partido Morena presentó *ad cautelam* el informe (en ceros) del precandidato Oscar Rafael Novella Macías; es decir, tres días antes de concluido el proceso de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña para el cargo de Diputado Federal. 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:

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

INFORME ACTIVIDADES INFORME DE INGRESOS Y GASTOS	
FEDERAL <input checked="" type="checkbox"/> Presidente de la república <input type="checkbox"/> Senador <input type="checkbox"/> Diputado <input checked="" type="checkbox"/>	
LOCAL <input type="checkbox"/> Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México <input 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: _____ZACATECAS_____	
4. FECHAS: De inicio del periodo reportado 23 DIC 2020 de término del periodo reportado 31 ENERO 2021	
<b>II. IDENTIFICACIÓN DEL ASPIRANTE</b>	
<input checked="" type="checkbox"/> Hombre <input type="checkbox"/> Mujer	
1. NOMBRE: NOVELLA MISCAL OSCAR RAFAEL	
2. DOMICILIO PARTICULAR: C/O SAN LUIS 103 ZACATECAS C.P. 98000 ZACATECAS ZACATECAS	
3. TELÉFONO: Particular _____ Oficina _____	

III. Ingresos		
		IMPORTE MONTO (\$)
1. Aportaciones:	En efectivo	\$ 0.00
	En especie	\$ 0.00
	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 0.00</b>
2. Otros ingresos:		\$ 0.00
	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 0.00</b>

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
	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 0.00</b>

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


15 ENERO 21  
Fecha

Nombre y Firma de Aspirante

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 quince 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 en respuesta al requerimiento realizado

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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, pues si el informe que presentó estaba firmado desde el quince de enero del año en curso, ¿por qué cuando lo requirió la autoridad fiscalizadora no lo exhibió? Y más aún, ¿por qué negó ser precandidato de Morena, cuando sí lo era?

En ese sentido, el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña por parte del partido Morena **no fue adecuado 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 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 motivos<sup>1</sup> 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*

---

<sup>1</sup> Consultable en el link siguiente: [https://www.te.gob.mx/normativa\\_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf](https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf)



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

Por otro lado, se continúa señalando en dicha exposición de motivos, respecto a la finalidad de la reforma en materia de fiscalización, que la **equidad en los procesos electorales** es uno de los más grandes y añejos reclamos que han 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 electorales<sup>2</sup>. Con esto, se persiguen dos objetivos: **(i) que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas; (ii) constatar que se destinan, exclusivamente, a los fines previstos por la normatividad.**

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

---

<sup>2</sup> 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>.

constitucional. **La fiscalización comprende actividades preventivas, normativas, de investigación y de operación que contribuyen al resguardo de los principios ejes de las funciones electorales administrativas.**

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

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

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

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

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

Las disposiciones normativas y reglamentarias rectoras del caso se encuentran vigentes desde el año 2014 y la interpretación respecto a las que al caso interesan ha quedado determinada por la máxima autoridad jurisdiccional por lo menos, desde el año 2016. Por tal motivo, ningún sujeto obligado puede invocar desconocimiento de la normativa electoral vigente en materia de fiscalización, ni respecto a las obligaciones y consecuencias que ésta les impone y tampoco con relación al sentido de la norma. En el caso, el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no solo por la

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa los requerimientos que le formuló y la relacionó con los hallazgos encontrados.

No obstante, a pesar de ser sabedor de la obligación que impone la normativa electoral vigente respecto a la entrega de informes de precampaña, cada vez que se solicitó la presentación de dicho informe el sujeto obligado.

En consecuencia, se advirtió en todo momento la negativa a no presentar el informe de precampaña a que obliga la legislación vigente en materia de fiscalización de partidos políticos.

Al respecto, es de señalarse que tal como se determinó en la sentencia que se cumple, en la convocatoria del Comité Ejecutivo Nacional para el *“proceso de selección de candidaturas para diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa y representación proporcional”* se señala en su numeral 7 que deberá publicar el candidato o candidata a más tardar el día 29 de marzo de 2021.

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 requerimiento de información realizado 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 aquél que con intención cometió la falta.

Al respecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que Oscar Rafael Novella Macías, sí conocía el resultado de su actuar, pues inclusive el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, por conducto del partido Morena, presentó a esta autoridad electoral un informe de precampaña en ceros.

Continuando con la línea argumentativa, es claro que al haber realizado su registro como precandidato el ciudadano infractor y al haber sido requerido por la autoridad, conocía su obligación de reportar los recursos obtenidos y/o erogados con motivo

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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 a los requerimientos formulados por la autoridad al sujeto infractor.

En conclusión, Oscar Rafael Novella Macías sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Diputado Federal, adquiriría obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidato y no obstante que la autoridad 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 Federal Ordinario 2020-2021, se observó y sancionó al partido Morena por gastos por un monto de \$87,000.00 (ochenta y siete mil pesos 00/100 M.N.) que no fueron reportados por el partido y precandidato infractor, de conformidad con la normatividad aplicable.

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

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

## **CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al resolver el juicio identificado con la clave **SUP-JDC-1521/2016**, la Sala Superior ha sostenido como mandatos constitucionales derivados de lo previsto 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, los siguientes:

- 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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

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

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

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 los primeros 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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

Así, tal como lo ha reconocido la autoridad jurisdiccional, la **omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización**, a diferencia de la presentación extemporánea de tales informes, que también constituye una infracción a la normativa electoral, sin embargo, ésta 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, Oscar Rafael Novella Macías 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 Diputado Federal.

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 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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).**

Con relación a la irregularidad identificada en la conclusión de mérito, la falta corresponde a una **omisión**<sup>3</sup> 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:** Oscar Rafael Novella Macías omitió presentar el informe del periodo de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a),

---

<sup>3</sup> Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003.



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al precandidato surgió en el marco de la revisión de los Informes de Precampaña de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Federal 2020-2021.

**Lugar:** La irregularidad se actualizó en las oficinas de la Unidad Técnica de Fiscalización, ubicadas en la Ciudad de México.

**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 Nación<sup>4</sup>.

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, no solo porque la normativa legal y reglamentaria es vigente, sino también, porque la propia autoridad fiscalizadora, al momento que le requirió, le hizo del conocimiento la citada normativa.

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 se corrobora porque en el expediente no existe constancia alguna que acredite que el sujeto obligado haya presentado su informe precampaña ante el partido o ante la autoridad fiscalizadora.

---

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada Penal 1ª.CVI/2005 de rubro "DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS".

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

Ahora bien, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup>, 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 (a través del oficio **INE/UTF/DA/7726/2021**) hicieron valer esa excluyente de responsabilidad, sino que por el contrario, **se insistió en que no era precandidato, que no había realizado actos de precampaña y que por lo tanto no tenía la obligación de informar nada al no estar registrado como precandidato**. Es decir, que el sujeto obligado fijó su voluntad en incumplir la ley. Este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que el ente político actuó a sabiendas de que infringía la ley, tal como se ha demostrado.

En este tenor, resulta incuestionable que el sujeto incoado desplegó una conducta dolosa al **no presentar el informe de precampaña**, a sabiendas que le era exigible y que existían hallazgos que evidenciaban actos de precampaña desplegados a su favor. Además, porque con posterioridad presentó un informe con la intención de aparentar una situación que no es real<sup>6</sup>, 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 le imponga deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.

---

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

6 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.

**d) La trascendencia de las normas transgredidas.**

Acorde con las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos<sup>7</sup> y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.<sup>8</sup>

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

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

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

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

---

<sup>7</sup> "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; (...)."

<sup>8</sup> "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. (...)."

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021

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

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

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

### **Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización**

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

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

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

## CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021

De acuerdo con el artículo 80, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 79, numeral 1, inciso a) de la misma Ley y 229 numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el procedimiento para la presentación y revisión de los informes se sujetará a las reglas establecidas en dichas porciones normativas.

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

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

En términos de lo estipulado en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I, II, III y V, de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos deberán presentar **informes de precampaña** en los plazos establecidos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados. El artículo 80 de la Ley General de Partidos Políticos establece las reglas a las que se sujetará el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos respecto de los informes de precampaña.

### **Naturaleza y objeto de los informes.**

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

**libre e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del procedimiento de fiscalización**, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

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

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

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

De conformidad con los artículos 229, párrafo 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 79, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, es obligación de los sujetos obligados presentar ante la autoridad los informes de ingresos y gastos. La legislación regula las consecuencias que derivan del incumplimiento de esta obligación.

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

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, si un precandidato/a incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo legalmente establecido y hubiera obtenido la mayoría de votos en el proceso de selección interna de su partido, no podrá ser registrada/o legalmente como candidata/o, mientras que los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de la propia ley.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

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

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

Bajo esas premisas, el citado órgano jurisdiccional ha estimado válido y razonable que las personas interesadas en ocupar un cargo de elección popular observen, entre otras normas, las que regulan las obligaciones en materia de fiscalización de los ingresos y gastos, **porque de esta manera se hacen vigentes y efectivos los principios rectores de las elecciones, entre otros, los que está el de la certeza, seguridad jurídica, transparencia y equidad en el origen y aplicación de los recursos económicos** y, en consecuencia, ha considerado que lo previsto en el artículos 229, numeral 2 y 3, 380, inciso g), 430 y 431, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituyen un requisito razonable y necesario para obtener el registro como candidato/a un cargo de elección popular (federal o local) el que se presenten, en tiempo y forma, ante la autoridad administrativa electoral nacional, los respectivos informes de ingresos y gastos ejercidos durante las precampañas o en la etapa de obtención de apoyo ciudadano, respectivamente, los cuales además deben permitir a la autoridad electoral y a la ciudadanía en general dilucidar con certeza la aplicación de esos recursos, así como determinar si se observaron los límites de gastos en esa etapas de la elección.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

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

En ese sentido, en el presente caso las irregularidades acreditadas imputables al sujeto obligado se traducen en una **falta** de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados, arriba señalados.

Por tanto, al valorar este elemento junto a los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar 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 traduce en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulnera 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.

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

### **Calificación de la falta**

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

### **B) IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.**

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

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

- Que la falta se calificó como **GRAVE MAYOR**, en virtud de haberse acreditado la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la Legislación Electoral, aplicable en materia de fiscalización, debido a que el sujeto obligado omitió presentar el informe de precampaña respectivo, conducta desplegada 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 sujeto obligado para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

- 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.

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

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

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

Al respecto, dado que una de las sanciones precisadas - *la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrada como candidato*- constituye una limitación del derecho humano fundamental a ser votada, previamente a la determinación de la sancionar a imponer a Oscar Rafael Novella Macías, 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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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**



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

**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 determinar en el caso concreto la sanción que debe ser aplicada a Oscar Rafael Novella Macías, resulta importante tomar en consideración lo siguiente:

El derecho al voto, es una precondition de la democracia, ya que no podría haber elecciones sin su existencia. *Esta facultad se puede ejercer mediante dos modalidades: el voto activo y el pasivo. La primera implica el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; la segunda, el de ser electo.*<sup>9</sup>

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

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

En este caso el derecho a ser votado, se refiere al derecho de cualquier persona ciudadana a participar como 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.**

Respecto a las sanciones, debe señalarse que por su propia naturaleza implican la privación o restricción de un bien o derecho que pertenece a la persona responsable de la infracción, la cual se encuentra justificada por la finalidad que

---

<sup>9</sup> 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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

éstas persiguen: la protección del ordenamiento jurídico (intangibilidad y coercitividad del Derecho) para lograr los fines previstos en las normas y la protección de los bienes jurídicos que tutelan.

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

totalidad de la documentación soporte dentro de los plazos establecidos por la normativa electoral.

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

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar: a) la transparencia y rendición de cuentas, como principios que permiten visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos, personas precandidatas y candidatas- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los referidos sujetos, tanto para su operación ordinaria, como aquellos que aplican para los **procesos internos de selección** o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral, y b) la equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos y demás sujetos obligados para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos<sup>10</sup>.

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:

---

10 Woldenberg, José (2002). La Construcción de la Democracia. Ed. Plaza y Janés. México, pág. 337.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

**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**

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

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

Atendiendo a las circunstancias particulares del caso, en el que, como antes se dijo, el sujeto infractor tenía pleno conocimiento de la obligación (no solo por la vigencia de las normas, sino también porque la autoridad fiscalizadora, a partir de los

## CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021

hallazgos encontrados, le hizo del conocimiento dicha obligación y le requirió su cumplimiento), el sujeto obligado insistió en la no presentación del informe, obstaculizando con ello los alcances de la función fiscalizadora y, posteriormente, pretendió engañar a la autoridad al presentar un informe en ceros, corresponde determinar si la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados.

Para este Consejo General, la multa (cuyo máximo es hasta de cinco mil días de salario mínimo –ahora UMAS) no es una sanción eficaz para alcanzar los fines de las normas que conforman el sistema de fiscalización y mucho menos la finalidad perseguida por el legislador expresamente establecido en la Reforma Electoral del 2014, toda vez que el pago de una cantidad pecuniaria no resarce la afectación a los valores y principios vulnerados (certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos, transparencia en la rendición de cuentas y equidad en la contienda electoral) porque el haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña (esto es, del acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría de los recursos y permite el desarrollo de la fiscalización), a pesar de que la autoridad le hizo del conocimiento dicha omisión, impidió que la autoridad fiscalizadora revisara el origen, uso y destino de los recursos empleados en la precampaña y, además, garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

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

Robert Alexy<sup>11</sup>, en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*<sup>12</sup>, refiere que la “Ley de ponderación”, dicta “*Como alto sea el grado de incumplimiento*

---

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

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

En razón de lo anterior, se aprecia una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte de Oscar Rafael Novella Macías y la posible imposición de la sanción de pérdida o cancelación del registro del mismo como candidato a Diputado Federal, 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 Oscar Rafael Novella Macías, consistente en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña -cuya consecuencia podría ser la restricción de su derecho a ser votado en colisión con la certeza, transparencia en la rendición de cuentas y la equidad en la contienda electoral- de conformidad con las circunstancias analizadas en el caso en concreto, es dable sostener que resulta de mayor interés ponderar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, que el derecho individual a ser votado de Oscar Rafael Novella Macías.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, es la idónea para cumplir una función preventiva general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al ciudadano **Oscar Rafael Novella Macías**, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la **pérdida del derecho a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Diputado Federal** en el marco del Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021.

Visto lo anterior, esta autoridad considera ha lugar dar vista a la **Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral**.

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.

**7. Ejecución de la sanción consistente en la pérdida del registro exclusivamente como candidato a Diputado Federal del ciudadano Oscar Rafael Novella Macías, de conformidad con el considerando 6, apartado A.**

La Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la aplicación de la sanción consistente en la pérdida o cancelación de los registros del precandidato involucrado seguía estando disponible, por lo que, a efecto de proveer respecto a la sustitución de la candidatura, y toda vez que dicho supuesto se actualizó en el caso de Oscar Rafael Novella Macías, se realiza la precisión siguiente:

El artículo 241, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

***“Artículo 241.***

*1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:*

*(...)*

*b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso 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.

Es decir que, para el caso de que se actualice alguna causal de sustitución ésta deberá ser aprobada por el Consejo General de este Instituto.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

Dicho lo anterior, esta autoridad considera necesario dar vista a la Secretaría del Consejo General de este Instituto, para efecto de que en el ámbito de sus atribuciones otorgue al Partido Morena **un plazo 48 horas** contadas a partir la notificación del presente Acuerdo, realizar la sustitución de la candidatura al cargo de Diputado Federal, en el marco del Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021, en caso de que sea necesario.

**8.** Que, de conformidad con los razonamientos y consideraciones establecidas en los Considerandos **6 y 7** del presente Acuerdo, la sanción originalmente impuesta **al ciudadano Oscar Rafael Novella Macías** en la Resolución **INE/CG198/2021**, quedaron intocadas en la sentencia recaída al expediente **SM-RAP-38/2021**, para quedar la siguiente manera:

Resolución INE/CG198/2021			Acuerdo por el que se da cumplimiento		
Conclusión	Monto Involucrado	Sanción	Conclusión	Monto Involucrado	Sanción
<b>25.6. MORENA</b>					
7-C7-CEN	N/A	Pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidatos al cargo de Diputaciones Federales.	7-C7-CEN	N/A	Pérdida del derecho de la precandidatura infractora a ser registrada o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo como candidatos al cargo de Diputaciones Federales.

**9.** Que por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **25.6. MORENA** correspondiente **al ciudadano Oscar Rafael Novella Macías**, de la presente Resolución, se impone la siguiente sanción:

**“R E S U E L V E**

**SEXTO.** Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando **25.6** de la presente Resolución, se imponen al **Partido Morena**, las sanciones siguientes:

**a) 5 faltas de carácter sustancial o de fondo: conclusiones (...) 7-C7-CEN (...)**

**Conclusiones (...) 7-C7-CEN (...)**



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

**A.** Se sanciona con la **pérdida del derecho de ser registradas como candidatos o candidatas exclusivamente** al cargo de Diputaciones Federales, correspondientes al Proceso Federal Electoral 2020-2021, a las personas que se detallan a continuación:

No.	Nombre	Cargo	Estado
1	Oscar Rafael Novella Macías	Diputado Federal	Zacatecas
2	(...)	(...)	(...)

Derivado de lo anterior, se da vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para los efectos conducentes.

**En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:**

**ACUERDA**

**PRIMERO.** Se modifica la parte conducente de la Resolución, **INE/CG198/2021**, aprobada en sesión ordinaria celebrada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña al cargo de Diputaciones Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021, en los términos precisados en los considerandos **6, y 9** del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Infórmese a la **Sala Regional Monterrey 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 **SM-RAP-38/2021**.

**TERCERO.** Notifíquese el presente Acuerdo al Partido Morena de manera electrónica a través del Sistema Integral de Fiscalización.

**CUARTO.** Notifíquese personalmente el presente Acuerdo **al ciudadano Oscar Rafael Novella Macías**.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SM-RAP-38/2021**

**QUINTO.** Se ordena a la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, haga efectiva la sanción impuesta por este órgano colegiado en el ámbito de su competencia **al ciudadano Oscar Rafael Novella Macías**, consistente en la **pérdida del derecho de ser registrados exclusivamente como candidato al cargo de Diputado Federal**, en el marco del Proceso Electoral Federal Ordinario 2020-2021, así como proceda a otorgar al Partido Morena un plazo de **48 horas** para la sustitución de las candidaturas al cargo de Diputaciones Federales de conformidad con lo señalado en los Considerando **7** del presente Acuerdo.

**SEXTO.** En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 23 de abril de 2021, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y cinco votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**