

INE/CG388/2021

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL XALAPA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SX-JDC-544/2021

ANTECEDENTES

I. En sesión ordinaria celebrada el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Dictamen Consolidado **INE/CG303/2021** así como la Resolución **INE/CG304/2021**, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de Diputaciones Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Yucatán.

II Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales. Inconforme con lo anterior, el veintinueve de marzo de dos mil veintiuno el C. Tuffy Mafud Contreras, interpuso un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, para controvertir la Resolución **INE/CG304/2021**. Consecuentemente, se ordenó integrar el expediente **SX-JDC-544/2021**, turnándolo a la Ponencia del Magistrado Adín Antonio de León Gálvez, para su sustanciación.

III. Desahogado el trámite correspondiente, el veinte de abril de dos mil veintiuno, en sesión pública no presencial, se resolvió el juicio referido, determinándose en su Resolutivo **ÚNICO**, lo siguiente:

“(…)

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

(…)”

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

IV. Derivado de lo anterior, se procede a modificar la Resolución **INE/CG304/2021** para los efectos ordenados por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que 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 del Poder Judicial de la Federación son 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; 25, numeral 1, incisos a), n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44 numeral 1, incisos j) y aa); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c) y d) 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 precampaña a los cargos de Diputaciones Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Yucatán.

2. Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado como **SX-JDC-544/2021**.

3. Que el veinte de abril de dos mil veintiuno en la citada sentencia ordena modificar, en lo que fue materia de impugnación la Resolución, a fin de realizar una interpretación conforme, de los artículos 229, numeral 3; 445 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de tal forma que la autoridad al aplicar dichas disposiciones, antes de imponer la sanción máxima (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro), deberá tener en cuenta, necesariamente, la clase de bienes tutelados, la magnitud en que se afecten y la lesión a estos, de tal forma que en todo caso se salvaguarde la función fiscalizadora y los bienes jurídicos que busca tutelar de manera que no se impida o entorpezca y, a la vez, no

se restrinja de manera absoluta el derecho humano a ser votado y así la autoridad al aplicar dichas disposiciones debe considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional.

Asimismo, para valorar la gravedad la irregularidad deberá considerar: a) la voluntad y disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral; b) la naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan; c) las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción; d) si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación; e) el monto económico o beneficio involucrado y f) su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas, y la equidad.

4. Que por lo anterior y debido a que en las Razones y Fundamentos **TERCERO. Estudio de Fondo** y **CUARTO. Efectos** de la resolución dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con clave alfanumérica **SX-JDC-544/2021**, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó lo que a continuación se transcribe:

“(…)

TERCERO. Estudio de fondo.

(…)

Pretensión síntesis de agravios y metodología de estudio.

(…)

a) Síntesis de agravios

(…)

a. Exigencia indebida de presentar informe de precampaña

De acuerdo con el actor, la autoridad responsable, en forma indebida, consideró que omitió presentar el informe de precampaña y, en consecuencia, le impuso como sanción la pérdida del derecho a ser registrado como candidato.

Ello, pese a que, según su argumento, no realizó ninguna actividad proselitista en esa etapa con la finalidad de promover su precandidatura.

Asimismo, expone que el partido Redes Sociales Progresistas lo postuló como candidato a través del método de designación directa, de manera que, al no realizar precampaña, no tenía la obligación de presentar ese informe de gastos.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

Además, refiere que el partido le informó que la selección de su candidatura sería a través del método referido, por lo que nunca nació la obligación solidaria de reportar gastos a través del informe correspondiente.

De igual modo, argumenta que la autoridad responsable realizó una valoración indebida de un video y notas periodísticas a través de los cuales consideró que no aclaró los gastos de esas actividades y no presentó un informe de precampaña.

Lo anterior, en virtud de que se soslayó que las actividades correspondientes se realizaron en su calidad de simpatizante del partido Redes Sociales Progresistas y no así en carácter de precandidato; además, refiere que esos gastos fueron reportados por el partido mencionado como gastos ordinarios.

Aunado a lo anterior, sostiene que en relación con las actividades que fueron desplegadas no se acreditan los elementos de la tesis LXIII/2015, de rubro: "GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN".

Adicionalmente, señala que las actividades que realizó en su calidad de simpatizante no tuvieron como finalidad colocarlo en las preferencias electorales, ni promueven alguna Plataforma Electoral, y tampoco hacen un llamado al voto en favor de su precandidatura.

b. La obligación de presentar el informe es atribuible al partido político

El promovente sostiene que los gastos hallados por la autoridad fiscalizadora, aun cuando no constituyeron gastos de precampaña, fueron debidamente reportados al partido político. Por ende, en el supuesto de que se consideraran como actos de precampaña, éstos debieron ser reportados por Redes Sociales Progresistas, de manera que la responsabilidad derivada de su falta de presentación recae exclusivamente en dicho instituto político.

Conforme con su argumento, en un ejercicio de transparencia, se informó al partido sobre las actividades realizadas en su carácter de simpatizante y los gastos erogados con el fin de que éste las reportara a la autoridad administrativa.

Asimismo, refiere que tal como lo reconoció la autoridad fiscalizadora, el actor no estaba en posibilidad de operar el sistema de fiscalización (SIF), por lo que no podía reportar algún gasto relacionado con el partido.

También, argumenta que, pese a que no se trató de actos de precampaña, los gastos correspondientes fueron debidamente reportados al partido político y éste los reportó como gastos ordinarios al contestar el oficio de errores y omisiones.

En ese orden de ideas, el actor afirma que sí informó al partido sobre los gastos que realizó en su calidad de simpatizante; por tanto, si dicho instituto no lo informó a la autoridad fiscalizadora, la infracción a las normas resulta atribuible únicamente al partido.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021

Para efecto de sustentar lo anterior, expone que se encuentra en el supuesto de la tesis LIX/2015, de rubro: "INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS".

c. Vulneración a su garantía de audiencia

El actor considera que el Dictamen y la resolución impugnados vulnera en su perjuicio el principio de legalidad, así como la garantía de audiencia, debido a que en el supuesto de que se le considerara como obligado solidario en la rendición del informe, no se le brindó la garantía de audiencia respectiva, en tanto que nunca tuvo conocimiento de los errores y omisiones detectados, sino hasta el momento en que se decretó la pérdida de su candidatura.

Además, expone que la Unidad Técnica de Fiscalización o el partido Redes Sociales Progresistas nunca le notificó lo siguiente:

- *Que realizaría actividades de precampaña;*
- *Que había sido registrado como su precandidato;*
- *Que esa autoridad fiscalizadora, derivado de la revisión de portales de internet, había detectado hallazgos relacionados con presunta propaganda que beneficiaba mi precandidatura (video de Facebook y dos notas periodistas que dan cuenta de la entrega de unas luminarias y una vinilona);*
- *Que derivado de esas observaciones, el suscrito tenía la posibilidad de esclarecerlas o desvirtuarlas;*
- *Que debía presentar un informe de precampaña; y*
- *Que tenía la obligación solidaria del cumplimiento de ese deber.*

De ese modo, refiere que siempre actuó con la convicción de que no realizó actos de precampaña, por lo que sus actos se desplegaron bajo la premisa de que se realizaban en calidad de simpatizante.

En ese orden de ideas, argumenta que la falta de presentación del informe derivó de que nunca fue informado de manera oportuna de que tenía el carácter de obligado solidario.

(...)

d. Restricción indebida de su derecho de ser votado

El actor considera que la aplicación directa del artículo 299, numeral 3, de la LGIPE resulta desproporcional y plenamente nugatoria de su derecho de participación política,

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

porque se determinó la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato, sin considerar las particularidades fácticas en las que, en su consideración, entregó el informe de gastos y actividades a su partido; con lo que estima que se acreditó una eximente sobre la responsabilidad solidaria que se le imputa, por lo que refiere que se le debió imponer una sanción distinta

Del acuerdo reclamado, se advierte que el CG del INE estimó que la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña que consideró acreditada su Comisión de Fiscalización era una falta grave porque inhibe las actividades de verificación de origen y gasto del erario público, así como de la equidad en la contienda y, por tanto, debía ser sancionada con la pérdida del derecho del actor a ser registrado como candidato.

145. En ese tenor, a pesar de que en su metodología advirtió que para la individualización de la sanción debía tomar en consideración los criterios establecidos por la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-05/201012 para calificar la falta, el INE consideró directamente que el actor incumplió con su obligación solidaria de presentar su informe de gastos de precampaña, con lo que se acreditó la afectación al bien jurídico tutelado de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, debido a la imposibilidad de ejercer las facultades de fiscalización de manera eficaz y en el tiempo establecido para ello.

Por lo anterior, dada la gravedad de la conducta desplegada por el precandidato materia de análisis, consideró procedente la sanción prevista en la legislación de la materia, consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de este, en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la LGPP

Al respecto, se considera fundado parcialmente el planteamiento de la parte impugnante, en virtud de las siguientes razones:

Las porciones normativas que establecen la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, la cancelación de su registro, por no presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña, son acordes a la regularidad constitucional.

Lo anterior, al tratarse de una medida que protege la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan los precandidatos a un cargo de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución federal.

No obstante, este órgano jurisdiccional federal considera que, en el caso concreto, le asiste la razón al demandante cuando sostiene que la sanción de pérdida o cancelación de registro que se establece —según una interpretación literal— en dichas disposiciones resulta cuestionable, a la luz de un análisis prescrito por el principio constitucional de proporcionalidad que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución federal; de conformidad con lo resuelto por nuestra Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-416/2021.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021

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

Por lo expuesto, se determina que le asiste la razón al actor en el sentido de que la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro no es acorde con los artículos 1o y 35 constitucionales, de ahí que sea necesario realizar una interpretación conforme de los artículos 229, numeral 3, 445 y 456, numeral 1, inciso c), de la LEGIPE.

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

(...)

CUARTO. Efectos

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

- 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.*

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

- *El actor aspirante a presidente municipal de Redes Sociales Progresistas en Mérida, Yucatán es material y formalmente precandidato, y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña.*
- *En el caso, se desestimó la supuesta presentación de un informe ante el partido, expuesto por el accionante, de manera que la falta cometida tanto por Redes Sociales Progresistas como su precandidato fue la no presentación del informe y no así una eventual presentación extemporánea de los informes o que el mismo se presentara ante el partido y no se hiciera oportunamente del conocimiento de la autoridad fiscalizadora; por lo que con independencia de la graduación de la sanción que se haga atendiendo a las particularidades y circunstancias de cada caso, debe considerarse que el precandidato incurrió en la no presentación del informe (...)*

5. Determinación derivada del cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Xalapa.

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, en lo que fue materia de controversia para los efectos de que el Instituto	En atención a los argumentos previamente desarrollados, lo procedente revocar la sanción respecto del	-Se realiza una interpretación conforme, del artículo 229, párrafo 3, de la Ley General de

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
<p>Nacional Electoral realice una interpretación conforme del artículo conforme de los artículos 229, numeral 3; 445 y 456, numeral 1, inciso c), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de que la sanción pueda individualizarse debidamente; y establezca si debe sancionarse al actor con la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato a la presidencia municipal del partido político Redes Sociales Progresistas en Mérida, Yucatán, o con alguna otra de las previstas en la ley.</p>	<p>precandidato para que el Consejo General del INE, en un plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de que se le notifique la presente sentencia, califique nuevamente la falta cometida por el precandidato y realice la individualización correspondiente, a efecto de que determine cuál es la sanción que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas; en el entendido de que si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, a la luz de la interpretación conforme de las normas legales aplicables, realizada por este órgano jurisdiccional federal.</p> <p>Asimismo, esta Sala Regional considera que, en el caso concreto, es necesario el establecimiento de determinados critérios 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</p>	<p>Instituciones y Procedimientos Electorales de la cual se concluye que la restricción al derecho al voto (pasivo) se 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> <ul style="list-style-type: none"> - Se aplica test de proporcionalidad. - 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 GRAVE MAYOR. <p>-Del análisis al catálogo de conductas previstas en el artículo 456 numeral 1, inciso c) en relación con el 445, párrafo 1, inciso d) se concluye que la sanción al precandidato por la omisión de presentar el informe de precampaña es la pérdida del derecho de ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de Ayuntamiento, correspondiente al Proceso Electoral Local 2020-2021 en Yucatán, es</p>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
	<p>municipal de Mérida, Yucatán; 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>Ahora, a efecto de realizar lo anterior, el INE debe partir de las siguientes premisas establecidas y justificadas en la presente ejecutoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El actor aspirante a presidente municipal de Redes Sociales Progresistas en Mérida, Yucatán es material y formalmente precandidato y, por ende, sus actividades, deben ser catalogadas como actos de precampaña. • En el caso, se desestimó la supuesta presentación de un informe ante el partido, expuesto por el accionante, de manera que la falta cometida tanto por Redes Sociales Progresistas como su precandidato fue la no presentación del informe y no así una eventual presentación extemporánea de los informes o que el mismo se presentara ante el partido y no se hiciera oportunamente del conocimiento de la autoridad fiscalizadora; por lo que con independencia de la 	

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
	graduación de la sanción que se haga atendiendo a las particularidades y circunstancias de cada caso, debe considerarse que el precandidato incurrió en la no presentación del informe.	

6. Modificación a la Resolución INE/CG304/2021

En cumplimiento a lo mandatado por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se procede a **modificar** la parte conducente de la Resolución **INE/CG304/2021** en lo tocante a la conclusión **9_C3_Bis_YC**, en los términos siguientes:

25.6. Redes Sociales Progresistas

(...)

b) **Una** Falta de carácter sustancial o de fondo: **9_C3_Bis_YC**

(...)

a) En el capítulo de conclusiones finales de la revisión de los informes, visibles en el cuerpo del Dictamen Consolidado correspondiente, se estableció la siguiente conclusión sancionatoria misma que vulnera el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos, a saber:

Conclusiones
9_C3_Bis_YC Los ciudadanos (...) y Tuffy Mafud Contreras omitieron presentar el informe de precampaña.

De las faltas señaladas en el presente apartado, se desprende que fenecido el término para la presentación del informe de ingresos y gastos durante el periodo de precampaña, la Unidad Técnica de Fiscalización advirtió la omisión en dar cumplimiento a dicha obligación, tal y como se desprende del Dictamen Consolidado que forma parte de la motivación de la presente Resolución (...)"

En cumplimiento a lo ordenado en la resolución SX-JDC-544/2021, tomando como premisa lo determinado en dicha sentencia respecto a que el aspirante de Redes Sociales Progresistas es material y formalmente precandidato y, por ende, sus actividades y propaganda deben ser catalogadas como actos de precampaña, así

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

como que existe omisión de presentar el informe, este Consejo General procede a su acatamiento en los siguientes términos:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

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.
- 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, se analizará la infracción en la que incurrió el sujeto obligado atendiendo las características especiales del precandidato, toda vez que en la sentencia SX-JDC-544/2021 se deja intocado el apartado **B** (relativo a la imposición de la sanción del partido Redes Sociales Progresistas) de la Resolución impugnada.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

A. Por lo que hace a la imposición de la sanción al precandidato.

El precandidato referido en el cuadro siguiente **omitió presentar su informe de precampaña** respectivo:

Nombre	Cargo	Estado/ Municipio
Tuffy Mafud Contreras	Ayuntamiento	Mérida

Por lo anterior, se valorará en un primer momento, en acatamiento a lo sostenido por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la sentencia que por esta vía se da cumplimiento, la gravedad de las irregularidades cometidas por el precandidato considerando los aspectos siguientes:

- a) Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- b) La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- c) Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.
- d) Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- e) El monto económico o beneficio involucrado; y
- f) Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

En un segundo momento, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del 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 el tipo de gravedad de la violación atribuida al precandidato al Ayuntamiento de Mérida, Yucatán; 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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

Se tiene por 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, por lo que 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 **SX-JDC-544/2021**, de conformidad con lo siguiente:

- a) Valorar la 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 emitió el Acuerdo INE/CG519/2020, por el que se aprobaron los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, del Proceso Electoral Federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, del cual se desprende que los plazos para la fiscalización de mérito en el estado de Yucatán corrieron en las fechas citadas a continuación:

Tipo de Informe	Periodo de precampaña		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							
Presidencias Municipales	4, de enero de 2021	12 de febrero de 2021	15 de febrero de 2021	22 de febrero de 2021	01 de marzo 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/CG304/2021** 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/8700/2021** de fecha **veintidós de febrero de dos mil veintiuno**, la Unidad Técnica de Fiscalización **notificó al partido político Redes Sociales Progresistas el oficio de errores y omisiones**, donde se le informó que derivado del monitoreo, se observó que el sujeto obligado realizó gastos de propaganda en la vía pública y spot publicitario que no fueron reportados

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

en los informes, por lo que se le solicitó, entre otras cosas, que presentara el informe de precampaña con las correcciones que estimara pertinentes.

En respuesta, el instituto político fiscalizado informó que en relación con los gastos realizados en redes sociales en especial Facebook, por los precandidatos a presidentes municipales, entre ellos, el de Mérida, Yucatán, estos serían contabilizados o tomados en cuenta como gastos de operación ordinaria.

En razón de lo anterior, el tres de marzo de dos mil veintiuno, la autoridad fiscalizadora notificó al actor el oficio INE/UTF/DA/9937/2021, con la finalidad de hacer de su conocimiento los hallazgos que debían ser reportados, tales como la propaganda localizada en la vía pública que hacen alusión a la imagen de actor a un cargo de elección popular, así como para que informara si se había postulado como precandidato de algún partido político o corresponde a una candidatura independiente.

Conforme con el calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General, el sujeto obligado **tenía la obligación legal de presentar su informes el quince de febrero de dos mil veintiuno**, sin embargo, el partido Redes Sociales Progresistas 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, el sujeto obligado contó con dos oportunidades adicionales a la fecha establecida en el calendario de fiscalización para la presentación del informe, una por conducto del partido político, esto es el 22 de febrero y una más directamente, mediante la notificación de fecha 3 de marzo, tal y como mencionó en 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, pues no se cumplió con la obligación de presentar el informe de precampaña.

Si se toma en cuenta que en un caso presentado por el 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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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.
- 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, dado que existe la sentencia mencionada del año 2016, la cual puede ser consultada de manera pública.

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,

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

incluso el partido dirigió su defensa a señalar que no se realizó precampaña y que en relación a los gastos realizados en redes sociales en especial en Facebook, por los precandidatos a presidentes municipales, incluyendo a los de Mérida, estos serían contabilizados o tomados en cuenta como gastos de operación ordinaria.

En este orden de ideas, queda acreditada la falta de voluntad o disponibilidad de Tuffy Contreras Mafud para presentar el informe de precampaña el 15 de febrero de 2021, plazo establecido por la Legislación Electoral, aun y cuando la autoridad, mediante diligencias tendientes a lograr el cumplimiento de las obligaciones, le brindó la oportunidad de hacerlo al requerirlo en dos ocasiones posteriores, tanto a través del instituto político por el que se postula, como de forma directa, respectivamente los días 22 de febrero y 3 de marzo de la presente anualidad.

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

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

Al respecto, como quedó señalado en la exposición de motivos¹ de la aprobación de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *el decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral de gran calado. Éste, a su vez, respondió a nuevas dificultades en materia de fiscalización, pero sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. Se encontró que el goce de estos derechos humanos está en función de la entidad en la que se reside; que la democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel subnacional, permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.*

Así, 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**

¹ Consultable en el link siguiente: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf

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 electorales². Con esto, se persiguen dos objetivos: **(i) que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas; (ii) constatar que se destinan, exclusivamente, a los fines previstos por la normatividad.**

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

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

² 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>.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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

En consecuencia, la conducta desplegada por el ciudadano infractor lesionó gravemente la rendición de cuentas, transparencia en los recursos y equidad en la contienda, al omitir presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

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

c) 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 obstante, a pesar de ser sabedor de la obligación que impone la normativa electoral vigente respecto a la entrega de informes de precampaña, las veces que se solicitó la presentación de dicho informe el sujeto obligado fue omiso en presentar el informe de precampaña como lo marca la normatividad electoral.

Asimismo, se refirió que los hallazgos de la autoridad fiscalizadora no correspondían a gastos de precampaña, aduciendo que por ello dichos gastos debían reportarse en el periodo ordinario y no en la precampaña.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

En consecuencia, se advirtió en todo momento la omisión de presentar el informe de precampaña a que obliga la legislación vigente en materia de fiscalización de partidos políticos.

Ahora bien, como ya quedó determinado por la Sala Regional Xalapa, Tuffy Mafud Contreras incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña en los plazos establecidos por la ley; aun y cuando la autoridad instructora lo emplazó a efecto de que justificara su omisión, sin que en la especie hubiera ocurrido.

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

d) 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 Tuffy Mafud Contreras sí conocía el resultado de su actuar, pues inclusive al momento de presentar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, manifestó que presentó un “informe de actividades de simpatizante”, situación que evidencia el pleno conocimiento de realización de gastos pero con ánimo de no clasificarlos con su naturaleza de posicionamiento en un proceso interno de selección.

Continuando con la línea argumentativa, es claro que al haber obtenido el 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 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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de precampaña, pese a los requerimientos formulados por la autoridad al sujeto infractor.

En conclusión, Tuffy Mafud Contreras sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Presidente Municipal del municipio de Mérida en el estado de Yucatán, 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.

e) El monto económico o beneficio involucrado.

Ahora bien, en las infracciones en materia de fiscalización resulta válido analizar el monto o beneficio involucrado, de ahí que resulte importante señalar que en el marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Yucatán, se observó y sancionó al partido Redes Sociales Progresistas gastos por un monto de \$1,044.00 (un mil cuatrocientos cuarenta y cuatro 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 solo puede corresponder a la propaganda **detectada** por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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 de la ciudadanía, 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 con relación al bien jurídico infringido.

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

f) 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.

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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.

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, Tuffy Mafud Contreras 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 Presidente Municipal del municipio de Mérida, en el estado de Yucatán.

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**³ 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: Tuffy Mafud Contreras omitió presentar el informe del periodo de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: 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

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

correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Yucatán.

Lugar: La irregularidad se cometió en el estado de Yucatán.

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 Nación⁴.

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 sujeto obligado haya presentado su informe precampaña ante el partido o ante la autoridad fiscalizadora.

Ahora bien, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, 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:

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

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

i) 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 Redes Sociales Progresistas, ni el sujeto obligado, en el procedimiento de revisión de informes (2 momentos en el marco de la revisión de los informes de precampaña a través de los oficios **INE/UTF/DA/8700/2021 y INE/UTF/DA/9937/2021**) **mismos que no respondieron**. Lo anterior, pese a que como mencionó el propio actor, su designación como candidato fue realizada directamente por el partido político Redes Sociales Progresistas.

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 argumentaba que dicha propaganda formaba parte de su actuar como simpatizantes y que el reporte del mismo se reflejaría en el gasto ordinario, esto es, se tuvo la intención de aparentar una situación que no es real⁶, 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 mediante la presentación de un *informe de actividades de simpatizante*, 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.

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.

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 Políticos⁷ y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.⁸

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.

⁷ "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; (...).*"

⁸ "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. (...).*"

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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 disociarse, dado que el principio democrático opera como principio de legitimación del Estado y del Derecho.

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

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

Desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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 ciudadana, la precampaña y la campaña electoral.**

Es decir, en el sistema electoral, la transparencia tiene dos posibles efectos: visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos y candidatos- y, a su vez, generar información socialmente útil, que permite que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los partidos y candidatos, tanto para su operación ordinaria, como 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:

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 destinan 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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021

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

Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización

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

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

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

De acuerdo con el artículo 431, numeral 3 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 la Ley General de Partidos Políticos.

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

De conformidad con el artículo 77, numeral 2 de la 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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021

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).

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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 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 380, inciso g), 430 y 431, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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.

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;

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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 están 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 los artículos 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.

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, principios y reglas de gran relevancia en el sistema electoral, porque la omisión en la presentación de los informes trastoca directamente el sistema de fiscalización y, por ende, los principio, reglas y controles establecidos para la concreción del principio democrático.

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

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

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar 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 las faltas pues el sujeto obligado cometió irregularidades que se traducen en una misma conducta y, por tanto, en una misma falta de carácter **SUSTANTIVO o de FONDO**, que vulneran el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

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

Del análisis de las irregularidades ya descritas, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto, se desprende que el sujeto obligado **no es reincidente** respecto de las conductas 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 las infracciones cometidas, 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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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

- Que respecto a las **circunstancias de modo, tiempo y lugar** de la conducta objeto de análisis, estas fueron analizadas en el inciso b), apartado A) *CALIFICACIÓN DE LA FALTA*, del presente considerando en el cual se expuso el incumplimiento de la obligación que le impone la normatividad electoral, durante el ejercicio objeto de revisión.
- Que, con la actualización de la falta sustantiva, se acredita la vulneración a los valores y principios sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización.
- Que el sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, el requerimiento emitido por la autoridad, y el plazo de revisión del informe de precampaña del Proceso Electoral correspondiente.
- Que se acreditó la falta de voluntad o disponibilidad de Tuffy Mafud Contreras para presentar ante esta autoridad el informe de precampaña dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral.
- Que el partido Redes Sociales Progresistas no presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña 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, incluso en la impugnación 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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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

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

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

A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el Estado mexicano 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 analizar 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.

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 ilustrativo y 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:

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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

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

Así, para determinar en el caso concreto la sanción que debe ser aplicada a Tuffy Mafud Contreras, 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*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

*modalidades: el voto activo y el pasivo. La primera implica el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes; la segunda, el de ser electo.*⁹

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

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

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

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

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

⁹ 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 SX-JDC-544/2021**

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

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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

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 partidos¹⁰.

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, como lo señala el artículo 445, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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

Al respecto, como ya quedó precisado en los artículos 229 numeral 3 y la citada fracción III del artículo 456, numeral 1, inciso c), en relación con el 445, párrafo uno, inciso d) 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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

sancionar a los precandidatos con la pérdida o cancelación del registro a ser candidato, esto es, a ser votado.

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

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

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

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

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

Atendiendo a las circunstancias particulares del caso, en el que, como antes se dijo, el sujeto infractor tenía pleno conocimiento de la obligación (no solo por la vigencia de las normas, sino también porque la autoridad fiscalizadora, a partir de los hallazgos encontrados, le hizo del conocimiento dicha obligación y le requirió su cumplimiento), el sujeto obligado insistió en la no presentación del informe, obstaculizando con ello los alcances de la función fiscalizadora, corresponde determinar si la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c) en relación con el artículo 445, párrafo 1, inciso d), resulta acorde a la gravedad de la conducta infractora, y si se corresponde con la magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021

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 Alexy¹¹, en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*¹², refiere que la “Ley de ponderación”, dicta “*Como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro*”, continúa señalando que *la ley de ponderación expresa que optimizar en relación con un principio colisionante no consiste en otra cosa que ponderar. La ley de ponderación muestra que ésta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatar el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso finalmente debe averiguarse si*

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 SX-JDC-544/2021**

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 Tuffy Mafud Contreras y la posible imposición de la sanción de pérdida o cancelación del registro del mismo como candidato a Ayuntamiento, 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 Tuffy Mafud Contreras, consistente en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña -cuya consecuencia podría ser la restricción de su derecho a ser votado en colisión con la certeza y transparencia en la rendición de cuentas 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 Tuffy Mafud Contreras.

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, en relación con el artículo 445, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente a 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 y necesaria para cumplir una función preventiva general y fomentar que el sujeto incoado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Esta sanción es proporcional también a la magnitud del daño causado a los bienes jurídicos tutelados, porque como se dijo, la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos implicó no solo que la autoridad fiscalizadora no contara con los elementos para fiscalizar una precampaña de la cual encontró hallazgos, y que no pudiera aplicar los mecanismos de control y vigilancia a que se someten los sujetos obligados a la comprobación del origen, uso y destino de sus recursos, lo cual produjo que no se generara 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, local, y que tampoco se permitiera a la autoridad fiscalizadora dilucidar si 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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer a **Tuffy Mafud Contreras**, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c) fracción III en relación con el 445, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la **pérdida del derecho a ser registrado, exclusivamente como candidato al cargo de Ayuntamiento** en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Yucatán, pues ampliarlo a otros cargos de elección popular haría injustificada la medida, toda vez que los principios y reglas de la fiscalización se aplican a cada precandidatura, respecto de un determinado cargo.

Visto lo anterior, esta autoridad considera ha lugar dar vista al **Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán**.

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 respecto a la cancelación de registro como candidato a Tuffy Mafud Contreras, precisado en el Considerando 6.

La Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que, ante la aplicación de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro del precandidato involucrado, se deberá proveer respecto a la sustitución de la candidatura a Presidencia Municipal de Yucatán, por lo que se realiza la precisión siguiente:

El artículo 208 párrafo tercero y cuarto, y 219 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Yucatán, establecen:

“Artículo 208. A más tardar en el mes de octubre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretendan ser postulados. El tope será equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021

El Consejo General del Instituto, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. En todo caso, el informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o al de la celebración de la asamblea respectiva.

Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Sexto de esta Ley.

Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General del Instituto serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En este caso, los partidos podrán realizar las sustituciones que procedan.

Quedan comprendidos dentro de los montos máximos por concepto de gastos de precampaña los señalados en el artículo 224 de esta Ley.”

Artículo 219. Una vez recibida la solicitud del registro de candidaturas en la secretaría ejecutiva del órgano electoral que corresponda, se procederá de la manera siguiente:

I. Se verificará dentro de los 2 días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo anterior;

II. Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará, en un plazo de 24 horas al partido político o la coalición correspondiente, para que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura;

No obstante, cabe precisar que se identificó en el Sistema Nacional de Registro de Candidaturas que administra el Instituto Nacional Electoral, que la candidatura del c. Tuffy Mafud Contreras, para el cargo de Presidente Municipal en Mérida, Yucatán, se dejó sin efectos por el partido Redes Sociales Progresistas.

8. Que en el punto OCTAVO del Acuerdo INE/JGE34/2020 se estableció, respecto a las comunicaciones derivadas de los procedimientos, **privilegiar las**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

notificaciones electrónicas, sobre las personales, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable.

En este entendido esta autoridad considera apegado a derecho que en el presente asunto se haga uso de la notificación electrónica debido a lo siguiente:

1. Los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización señalan como una de las formas de notificación la realizada “vía electrónica”.
2. Mediante diversos criterios emitidos por la autoridad jurisdiccional se ha confirmado como un medio idóneo y eficaz para hacer fehacientemente del conocimiento de los sujetos obligados la determinación de la autoridad electoral.
3. Esta autoridad cuenta con la carta en la que la representación de cada sujeto obligado manifestó su consentimiento para ser notificados vía correo electrónico.

En consecuencia, se considera que, cumpliendo con los principios de legalidad, certeza, y debido proceso que debe cumplir cualquier acto de autoridad electoral y privilegiando las circunstancias sociales que atraviesa el país, a causa de la contingencia derivada de la pandemia conocida como COVID-19, este Consejo General aprueba que las notificaciones a los sujetos obligados en materia de fiscalización sean realizadas de manera electrónica.

Para ello, la vía de comunicación idónea es a través de su cuenta habilitada en el Sistema Integral Fiscalización, con apoyo en las tecnologías existentes para compartir documentación con un volumen considerable. Esto, en los hechos representa una facilidad administrativa que busca simplificar la comunicación entre los sujetos obligados y la autoridad fiscalizadora; así como salvaguardar la integridad física de las personas que intervienen en las actividades y comunicaciones ambas instancias.

Así, en el caso de los procedimientos administrativo-sancionadores, los Partidos Políticos Nacionales con acreditación local pueden notificarse a través del Sistema Integral de Fiscalización; pues al tratarse de la misma persona jurídica resulta apegado a derecho hacer del conocimiento de la representación nacional lo determinado por el máximo órgano de decisión. Este criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-38/2016.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

9. Que las sanciones originalmente impuestas a **Tuffy Mafud Contreras** en la Resolución **INE/CG304/2021**, quedaron intocadas en la sentencia recaída al expediente **SX-JDC-544/2021**, para quedar la siguiente manera:

Resolución INE/CG304/2021			Acuerdo por el que se da cumplimiento		
Conclusión	Monto Involucrado	Sanción	Conclusión	Monto Involucrado	Sanción
25.6 Redes Sociales Progresistas					
9_C3_Bis_YC	N/A	Pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020 - 2021	9_C3_Bis_YC	N/A	Pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020 - 2021

9. Que por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **25.6 Redes Sociales Progresistas** correspondiente a **Tuffy Mafud Contreras**, de la presente Resolución, se impone la siguiente sanción:

“RESUELVE

(...)

SEXTO. Por razones y fundamentos expuestos en el considerando **25.6** de la presente Resolución, se impone al partido **Redes Sociales Progresistas**, las sanciones siguientes:

(...)

b) Una Falta de carácter sustancial o de fondo: Conclusión 9_C3_Bis_YC

A. Se sanciona con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está registrado, con la cancelación de este, como candidato al cargo de Ayuntamiento en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Yucatán, **al C. Tuffy Mafud Contreras**.

Por lo anterior, dese vista al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán a fin de que haga efectiva la sanción impuesta por este órgano colegiado.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35,

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

A C U E R D A

PRIMERO. Se modifica, lo conducente la Resolución **INE/CG304/2021** 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 a los cargos de Diputaciones Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Yucatán, en los términos precisados en los Considerandos **5, 6, 7, 8 y 9** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Infórmese a la **Sala Regional Xalapa 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 **SX-JDC-544/2021**.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el Considerando **8** notifíquese el presente Acuerdo al partido Redes Sociales Progresistas de manera electrónica a través del Sistema Integral de Fiscalización.

CUARTO. Notifíquese personalmente el presente Acuerdo a **Tuffy Mafud Contreras**.

QUINTO. Se ordena a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, notifique el presente Acuerdo al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, para los siguientes efectos:

- a. Haga efectiva la sanción impuesta por este órgano colegiado en el ámbito de su competencia a **Tuffy Mafud Contreras**, consistente en la **pérdida del derecho de ser registrado exclusivamente como candidato al cargo de Ayuntamiento**, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Yucatán.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SX-JDC-544/2021**

- b. Notifique el presente Acuerdo a la Representación del partido Redes Sociales Progresistas en dicha entidad, dentro de las **cuarenta y ocho horas siguientes a la aprobación del presente Acuerdo**. Derivado de lo anterior, se solicita al Organismo Público Local remita a este Instituto, las constancias de notificación correspondientes en un plazo no mayor a veinticuatro horas siguientes después de haberlas practicado.

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**