

INE/CG445/2021

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SCM-JDC-824/2021

## ANTECEDENTES

**I. Aprobación del Dictamen Consolidado y Resolución.** El veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión ordinaria el Dictamen Consolidado **INE/CG227/2021** y la Resolución, **INE/CG228/2021** respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

**II. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.** Inconforme con la resolución mencionada, el once de abril de dos mil veintiuno, **Arturo Flores Mercado**, promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para controvertir la Resolución **INE/CG228/2021**. Consecuentemente, se ordenó integrar el expediente **SCM-JDC-824/2021**.

**III. Sentencia.** Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Regional Ciudad de México resolvió el recurso referido, en sesión pública por videoconferencia de seis de mayo de dos mil veintiuno, determinando en su Punto Resolutivo único, lo siguiente:

“(…)

**ÚNICO.** *Se revoca parcialmente la resolución impugnada, en los términos y para los efectos señalados en la presente sentencia.*

(…)”

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

**IV. Cumplimiento.** Derivado de lo anterior, el juicio ciudadano **SCM-JDC-824/2021** tuvo por efectos **revocar parcialmente** la Resolución **INE/CG228/2021**, por lo que, para los efectos ordenados por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c) y d); 428, numeral 1, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, se presenta el proyecto de mérito.

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

**1. Competencia.** Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, numeral 1, inciso aa); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los Informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

**2. Determinación del órgano jurisdiccional.** Que el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Sala Regional Ciudad de México resolvió **revocar parcialmente** la Resolución **INE/CG228/2021** dictada por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de calificar nuevamente la falta cometida (omisión de presentar informe) por Arturo Flores Mercado y llevar a cabo de manera fundada y motivada la individualización de la sanción correspondiente, a efecto de determinar cuál es la sanción que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas.

Asimismo, este Consejo General deberá determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos, y considerar los siguientes aspectos para valorar la gravedad de las irregularidades: a) la voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada 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 conducta; d) si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si 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.

**3. Alcances del cumplimiento.** Que por lo anterior y en razón del **estudio de Fondo** de la sentencia recaída en el expediente **SCM-JDC-824/2021**, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó lo que se transcribe a continuación:

“(…)

**QUINTO. Análisis de Agravios.**

(…)

**2. Sanción Desproporcionada**

*En este apartado, el actor en esencia indica que la sanción impuesta es desproporcionada.*

*En principio, es importante dejar establecido que la responsable determinó la negativa de registro al actor y el impedimento para ser postulado como candidato en los dos siguientes procesos electorales, al considerar que se actualizaban los supuestos previstos por los artículos 378, numeral 1, 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la LGIPE (...)*

*Dicha determinación, la tomó la autoridad responsable partiendo de la base de que detectó un incumplimiento de la ley (omisión de presentar informe), lo cual estimó como una conducta infractora que era sujeta de sanción.*

*Establecido lo anterior, se estima que los agravios del actor son **fundados**.*

*En el caso esta Sala Regional estima que el INE, a partir de la actualización de la omisión de presentar informe, dejó de lado que la medida (sancionatoria) por esa omisión, específicamente la prevista en el artículo 378 de la Ley Electoral consistente en la negativa o pérdida del derecho de la persona aspirante a ser registrada no opera de forma automática.*

*Sino que ante la magnitud de la consecuencia prevista por la omisión en la presentación de los informes (que impacta en el derecho de las personas a ser votadas), se deben analizar las particularidades del caso (sobre la omisión de*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

*presentar informes) e individualizar la sanción de entre el catálogo de sanciones previstas en la Ley Electoral y solo si razonable y proporcionalmente se justifica, imponer la relativa a la pérdida de la candidatura y la inhabilitación para poder ser candidata en este y los próximos dos procesos.*

*Ante ello, **tiene razón el actor cuando sostiene que la sanción que le fue impuesta resulta desproporcional** (negativa de registro y no participación en los dos procesos electorales siguientes).*

*Pero, además, en el aspecto de que la sanción, sobre la no participación en los siguientes dos procesos electorales no se encuentra fundada y motivada.*

*Lo anterior porque la autoridad responsable en la resolución impugnada no especificó el artículo en donde se fundaba la sanción impuesta al actor respecto a no poder participar en los dos procesos electorales siguientes (artículo 456, inciso d fracción IV), ni el por qué dicha sanción resultaba aplicable a la conducta acreditada (omisión de presentar informe), cuando la hipótesis contenida en el precepto citado establece que dicha sanción se actualiza cuando la persona aspirante **omita informar y comprobar** a la UTF los gastos tendientes para recabar apoyo de la ciudadanía.*

*Además de ello, también dejó de lado que los artículos 378, numeral 1, 380, numeral 1, inciso g) y 445, numeral 1, inciso c) de la LGIPE, así como el numeral 456 fracciones III y IV de la Ley Electoral, deben interpretarse conforme con la Constitución, en específico con los preceptos 1, 22 y 35.*

*Ello porque, es necesario tomar en consideración que con la imposición de una sanción de esta magnitud se está restringiendo un derecho fundamental (en el caso el derecho a ser votado), tutelado por el artículo 35 fracción II de la Constitución y que debe ser protegido en armonía con el artículo 1o de la propia Carta Magna y diversos instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano.*

*Esto, sin dejar de tomar en consideración que las referidas disposiciones legales (que establecen la obligación de presentar informes) también tienen una finalidad de proteger principios de rango constitucional, como lo son los de certeza y rendición de cuentas.*

*Sin embargo, con la referida interpretación conforme con la Constitución es posible lograr la armonización de la protección del derecho fundamental, con los reseñados principios y valores en materia de fiscalización; **pues cuando se actualice la omisión de presentar informes**, es necesario que la autoridad responsable **lleve a cabo una individualización de la sanción y con base en***

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

**ello determine del catálogo de sanciones, aquella que además de adecuarse a la conducta acreditada, sea proporcional.**

*En dicho ejercicio, debe valorar el grado de afectación que se ocasionó a los principios de certeza y rendición de cuentas, si se impidió la fiscalización o solamente se realizaron conductas que la dificultaron u obstaculizaron, la conducta procesal de la o el sujeto fiscalizado, y su intención de ocultar o, en su caso, transparentar información.*

**De manera que, el INE no puede aplicar directamente la sanción consistente en la pérdida o cancelación del derecho de la persona aspirante a ser registrada como candidata y de no poder ser registrada en las dos elecciones subsecuentes.**

*Por lo que, si en el caso el INE de manera automática impuso al actor la sanción prevista en los artículos y fracciones señaladas, **sin hacer un ejercicio de graduación**, a juicio de esta Sala Regional la determinación de la autoridad responsable se encuentra carente de motivación; pues las sanciones impuestas por la autoridad responsable **no deben fijarse de manera directa o automática, sino valorar las situaciones particulares del caso.***

*Postura que guarda coherencia con lo sostenido por la Sala Superior, sobre la sanción de pérdida o cancelación del registro de candidaturas por la omisión de presentar informes:*

*-Las sanciones previstas en las disposiciones legales invocadas (la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro) no caben ser aplicadas de forma automática o categórica en todos los casos, sino, por un lado, es necesario, desde la dimensión cualitativa, atender los bienes tutelados y, desde la dimensión cuantitativa, tener en cuenta la magnitud del bien y la lesión a este.*

*- Por otro lado, hay que tener en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, en conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II, de la Constitución general, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.*

*- Las porciones normativas reclamadas son válidas constitucionalmente, siempre que se interpreten de tal forma que permita el ejercicio más favorable del derecho humano fundamental a ser votado. Es decir, con una lectura que proteja derechos humanos, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho con la protección más amplia, y, al mismo tiempo, permitan el ejercicio efectivo del sistema de fiscalización por la autoridad y preserven así la tutela de los principios o valores constitucionales que justifican dicho sistema, como son la transparencia, rendición de cuentas y de control*

*- La aplicación de estas medidas severas de restricción no pueden dictarse de forma indiscriminada, sino que, para ajustarse al principio de proporcionalidad,*

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

*requieren tener una conexión razonable y suficiente entre la sanción y la conducta y circunstancias de la persona en cuestión. Una restricción absoluta a un derecho tan importante, aplicable de forma genérica a todo un grupo por el simple hecho de identificarse como tal sin considerar la naturaleza de la gravedad de la conducta, el daño provocado o las circunstancias particulares, puede ser incompatible con los derechos humanos.*

*-Los artículos 229 y 456 de la LEGIPE no pueden interpretarse de manera literal de tal manera que restrinjan en todos los casos el derecho al sufragio pasivo, ni la sanción puede aplicarse en automático como lo hizo el INE.*

*- En la aplicación se debe tomar en cuenta que se encuentra en juego la supresión de un derecho fundamental consagrado en el artículo 35 constitucional, en relación con el artículo 1.º de la Ley Fundamental. De ahí que el Consejo General del INE debe interpretar y aplicar la norma en cuestión, analizando en todo momento la proporcionalidad de la sanción frente a este derecho a los precandidatos.*

*- En ese sentido, la interpretación de la norma que más favorece a los precandidatos es la referente a que la pérdida o cancelación del registro no es la única consecuencia que establece la Ley para este tipo de infracción, sino que solo es una de ellas, pues, de una interpretación conforme y sistemática –y armónica de los artículos 229, 445 y 456 de la LEGIPE– se desprende que existe un catálogo de sanciones disponibles para corregir la conducta omisiva de los precandidatos al no presentar sus informes.*

*- De esta manera, se considera que, ante la disponibilidad de diferentes sanciones a imponer, la autoridad administrativa se encontrará ahora obligada a analizar las circunstancias objetivas y subjetivas en que cada precandidato cometió la falta, para posteriormente determinar qué tipo de sanción era la que resultaba proporcional a cada uno de los infractores, pudiendo ser incluso la pérdida o cancelación del registro.*

*Bajo este escenario es que, asiste razón al actor cuando sostiene que **la sanción aplicada por el INE resulta desproporcionada**, pues acreditó la conducta y sanciones siguientes:*

*“Artículo 378. 1. (...)”*

*Sin embargo, en la resolución impugnada si bien el INE basó la aplicación de la sanción en la circunstancia en que el actor **omitió (no entregó) rendir el informe** (y que al contestar el primero de los agravios se ha considerado en esta sentencia que fue correcta esa conclusión), la actualización de esa conducta, **por sí misma**, no es suficiente para justificar la proporcionalidad **de la sanción adoptada**.*

*Lo anterior, pues como se anticipó, la lectura de los artículos 378 y 456 fracciones III y IV, debe realizarse conforme a la Constitución y los preceptos 1, 22 y 35 de la Constitución, en el sentido de que la autoridad responsable cuando tenga acreditada la omisión de presentar informes **tiene la obligación de tomar***

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

**en cuenta las circunstancias particulares del caso y el catálogo de sanciones previstas en el artículo 456, para con base en la conducta acreditada fijar la más proporcional al caso concreto.**

Lo que el INE, se insiste, no llevó a cabo porque a pesar de que en la resolución impugnada se estableció que de conformidad con la Sala Superior para la individualización de la sanción es necesario tomar en cuenta, entre otras cuestiones: **a) Valor protegido o trascendencia de la norma, b) La magnitud de la afectación al bien jurídico o del peligro al que hubiera sido expuesto, c) La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla, d) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado, e) La forma y el grado de intervención del infractor en la comisión de la falta, f) Su comportamiento posterior, con relación al ilícito administrativo cometido, g) Las demás condiciones subjetivas del infractor al momento de cometer la falta administrativa, siempre y cuando sean relevantes para considerar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.**

(...)

Argumentación que denota que, además de que el INE no fundó y motivó la aplicación de la hipótesis contenida en el artículo 456 numeral 1 inciso c) fracción IV (pues dicha hipótesis señala que la sanción de no participar en los dos siguientes procesos electorales se actualiza por la omisión y comprobación de gastos); tampoco analizó las circunstancias particulares del caso, como, por ejemplo y de manera enunciativa, más no limitativa:

- Si la omisión se realizó de forma deliberada o intencional, a efecto de incumplir con la presentación del informe,
- Si con su conducta, la o el sujeto fiscalizado, tuvo intención de ocultar o, en su caso, transparentar información,
- Si se generó incertidumbre sobre la legalidad del origen y destino de los recursos (o el grado),
- Si se le imposibilitó, obstaculizó o, en su caso simplemente se le dificultó, ejercer sus facultades de fiscalización.

En el caso concreto, al omitir realizar el señalado ejercicio, la responsable de forma genérica y sin motivación estimó, por ejemplo, que, porque el actor no realizó el informe de gastos, **se acreditaba que ello sucedió de forma deliberada o dolosa.**

Sin embargo, como ya se explicó, **la actividad de individualizar la sanción** implica llevar a cabo un ejercicio racional y estricto sobre cada caso particular, lo que no sucedió en la resolución impugnada porque el INE no ponderó si el actor de manera deliberada e intencional no ingresó su informe de gastos, el grado de incertidumbre que esa actitud omisiva actualizó sobre la legalidad del

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

*origen y destino de los recursos, que el actor partió de la falsa creencia de que por haber renunciado a su aspiración ya no tenía obligación de presentar informe, si la no presentación del informe derivó también en la ausencia de comprobar gastos ante la UTF; etcétera.*

*Por el contrario, de la lectura de la resolución impugnada se advierte que de manera directa impuso la sanción descrita, afirmando que la falta era lo suficientemente grave que ameritaba la sanción de cancelación o pérdida de registro y la imposibilidad de poder participar en los dos procesos electorales siguientes.*

*Sin embargo, esa decisión parte de la premisa incorrecta de que no cabía realizar una ponderación y análisis de las circunstancias en las que se cometió la conducta de omitir de presentar informe; lo que no es acorde con **el principio de proporcionalidad ni del derecho de las personas a ser votadas**; pues como ya se explicó, si bien la norma expresa que ante la omisión de presentar informe es viable la cancelación o pérdida del registro a una candidatura; para que la consecuencia cobre vigencia es necesario que la autoridad responsable pondere las circunstancias del caso y con base en ello determine si procede esa consecuencia **o alguna otra del catálogo de sanciones de la propia Ley Electoral**.*

*Pues solo así se garantiza que la magnitud de la conducta y de los valores o bienes jurídicos puestos en peligro (o vulnerados), sean acordes con la sanción impuesta y con el derecho de las personas a ser votadas en una elección constitucional.*

*Por lo que, tal y como lo concluyó la Sala Superior en el precedente citado, la aplicación en automático de la máxima sanción a todas las personas candidatas que no entreguen el informe de gastos, **sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones, resulta desproporcionado** y trastoca el derecho fundamental de la ciudadanía a ser votada.*

*Por lo que si bien las sanciones previstas en la Ley Electoral, al tratarse de una medida que busca proteger la fiscalización y la rendición de cuentas de los recursos que utilizan quienes aspiran a una candidatura sin partido a un cargo de elección popular prevista en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución; ello no implica la aplicación en automático de la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro **y la no participación en los siguientes dos procesos electorales**, pues ello 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 LGIPE.*



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

*En ese sentido, bajo una interpretación conforme en los términos indicados, se estima que la ley electoral, ante este tipo de infracción, no establece una sanción única, sino que admite la graduación respectiva, ya que, dependiendo de las circunstancias objetivas y subjetivas, así como de la gravedad de la falta, se faculta a la autoridad administrativa electoral para que, en plenitud de atribuciones, determine la sanción correspondiente de manera gradual, desde una amonestación, pasando por una multa, hasta con la pérdida del derecho a ser registrada o registrado a la candidatura o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo.*

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

*En consecuencia, lo procedente es revocar 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 y la no participación en los dos procesos electorales siguientes, lo que la llevó a no valorar la conducta acreditada (omisión de presentar informe) y las circunstancias objetivas y subjetivas de la conducta.*

**SIXTO. Efectos.**

*Al haber resultado fundado uno de los agravios expresados por el actor, lo conducente es **revocar parcialmente** la resolución impugnada **y los actos posteriores que se hubieran realizado con base en su cumplimiento**, en la parte correspondiente **a la sanción impuesta**, para el efecto de que **en el plazo de cinco días** contados a partir de que se le notifique la presente sentencia, califique nuevamente la falta cometida por el actor (omisión de presentar informe) y realice, de manera fundada y motivada la individualización de la sanción correspondiente, a efecto de que determine cuál es la que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas.*

*Tomando en consideración, como se explicó en la sentencia que, 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 SCM-JDC-824/2021**

- a. *Valorar la voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada 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 conducta;*
- 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.*

*Asimismo, para el efecto de graduar correctamente la sanción, la autoridad responsable deberá valorar el tipo de gravedad de la violación atribuida al actor, 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.*

(...)"

**4.** Que conforme al artículo 5 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este Consejo General está obligado a acatar las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en este caso del expediente **SCM-JDC-824/2021**.

Por lo que, conforme al artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicte la Sala Ciudad de México del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, este Consejo General procede a modificar el la Resolución **INE/CG228/2021**.

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

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

Sentencia	Efectos	Acatamiento
Se revoca parcialmente la resolución impugnada,	Al haber resultado fundado uno de los agravios expresados por	- Se realiza una interpretación conforme, del artículo 378,

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
<p>para los efectos en la presente sentencia.</p>	<p>el actor, lo conducente es revocar parcialmente la resolución impugnada y los actos posteriores que se hubieran realizado con base en su cumplimiento, en la parte correspondiente a la sanción impuesta, para el efecto de que califique nuevamente la falta cometida por el actor (omisión de presentar informe) y realice, de manera fundada y motivada la individualización de la sanción correspondiente, a efecto de que determine cuál es la que resulta adecuada para inhibir este tipo de conductas.</p> <p>Tomando en consideración, como se explicó en la sentencia que, en la imposición de cualquier sanción, la autoridad debe determinar cuidadosamente el objetivo de la sanción en contra de un posible efecto perjudicial al goce de los derechos protegidos.</p> <p>Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar aspectos tales como:</p> <p>a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;</p> <p>b. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;</p> <p>c. Las circunstancias particulares objetivas y</p>	<p>numeral 1 de la Ley General de 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> <p>- Se aplica test de proporcionalidad.</p> <p>- Se procede a la individualización de la sanción tomando en consideración los criterios propuestos para la calificación de la sanción misma que en el caso es <b>GRAVE MAYOR</b>.</p> <p>-Del análisis al catálogo de conductas previstas en el artículo 456 numeral 1, inciso d) fracción III se concluye que la sanción al aspirante a Candidato Independiente por la omisión de presentar el informe ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano es la <b>pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021</b>, es la idónea para inhibir la conducta.</p>

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
	<p>subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la conducta;</p> <p>d. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;</p> <p>e. El monto económico o beneficio involucrado; y</p> <p>f. 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 actor, 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>	

**6. Modificación a la Resolución INE/CG228/2021**

En cumplimiento a lo mandado por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia **SCM-JDC-824/2021** se procede a **modificar** la parte conducente de la Resolución **INE/CG2228/2021** en lo tocante a la conclusión **11.7\_C1\_GR**, en los términos siguientes:

**26.1. ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A LOS CARGOS DE DIPUTACIONES LOCALES Y AYUNTAMIENTOS, QUE OMITIERON PRESENTAR SU INFORME DE INGRESOS Y GASTOS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES PARA LA OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO.**

(...)

## **Presidentes Municipales**

(...)

### **11.7 Arturo Flores Mercado.**

*“11.7\_C1\_GR El sujeto obligado omitió presentar el informe de ingresos y egresos del periodo para la obtención de apoyo ciudadano.*

*Se propone dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales correspondientes y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para los efectos conducentes.”*

En consecuencia, al omitir presentar el informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano, las personas aspirantes a candidaturas independientes multicidadadas, incumplieron con lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previo a la individualización de la sanción resulta relevante señalar que la sentencia **SCM-JDC-824/2021**, determinó que los aspirantes a candidaturas independientes adquieren la obligación de presentar ante la Unidad Técnica el informe del origen y monto de los ingresos y egresos de los **gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano, desde que obtienen la calidad de aspirante a candidato independiente**, independientemente de que la calidad de aspirante se viera alterada por la renuncia presentada por algún aspirante. Dicho informe debe presentarse dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano (artículo 430, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

## **INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.**

Toda vez que la conducta señalada que vulnera los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General procederá a calificar la falta 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 la misma no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del sujeto obligado de tal manera que comprometa su subsistencia.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez acreditada la infracción cometida y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción este Consejo General considerará los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, 4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades propias del aspirante a candidato independiente de tal manera que comprometa su subsistencia.

Por lo tanto, debe señalarse que la omisión de la presentación del Informe del origen y monto de los ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano al cargo de Presidente Municipal en el estado de Guerrero, correspondientes al Proceso electoral de mérito, implica una trasgresión directa a las disposiciones, bienes y principios jurídicos tutelados por las normas mencionadas con antelación y reflejó la deliberada intención del aspirante a candidato independiente de no cumplir con su obligación de entregar el informe dentro de los

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, con lo cual obstaculizó la posibilidad de verificar de manera eficaz que se hayan ajustado a la normatividad aplicable en materia de financiamiento y generaron incertidumbre sobre la legalidad del origen y destino de los recursos con los que contaron durante el periodo de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano en el marco del Proceso Electoral Local mencionado, lo que resulta inadmisibles en un Estado de derecho como es el que conduce las actividades de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia, deben ser sujetos de la imposición de una sanción ejemplar.

En el caso a estudio, la falta corresponde a una omisión de dar cabal cumplimiento en tiempo a las obligaciones establecidas en las disposiciones aplicables en la materia, misma que se actualizó al concluir el plazo para la presentación del informe de actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

Visto lo anterior, se desprende que el aspirante a la candidatura independiente al cargo de Presidente Municipal incumplió con su obligación de presentar el informe de Obtención de Apoyo Ciudadano, al acreditarse la afectación al bien jurídico tutelado de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, la cual se traduce en la especie, en la imposibilidad de ejercer las facultades de fiscalización de manera eficaz y en el tiempo establecido para ello.

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

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

- i. Voluntad o disponibilidad procesal de la persona obligada a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- ii. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- iii. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la conducta.
- iv. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

- v. El monto económico o beneficio involucrado; y
- vi. 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 en cada caso, el tipo de gravedad de la violación atribuida al aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero; 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 obtención del apoyo ciudadano, así como en la equidad en la contienda electoral.

Se tiene por acreditada la comisión de la conducta ilícita consistente en la omisión de la presentación del informe de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano, violatoria de los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan.

En este sentido, lo procedente es analizar los aspectos mínimos precisados en la sentencia **SCM-JDC-824/2021**, de conformidad con lo siguiente:

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

De conformidad a lo establecido mediante Acuerdo INE/CG004/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el plazo para la obtención de apoyo ciudadano es el siguiente:



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

Entidad	Cargo	Periodo fiscalizador		Fecha límite de entrega de los Informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
		INICIO/ FIN	INICIO/ FIN							
<b>GUERRERO</b>	<b>Presidencias Municipales</b>	10 de diciembre de 2020.	31 de enero de 2021.	miércoles, 03 de febrero de 2021.	lunes, 15 de febrero de 2021.	lunes, 22 de febrero de 2021.	martes, 09 de marzo de 2021.	lunes, 15 de marzo de 2021.	jueves 18 de marzo de 2021.	jueves, 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 que el aspirante a candidato independiente no presentó su informe**, por lo que en la Resolución **INE/CG228/2021** se sancionó la conducta consistente en la omisión de presentar informes.

Asimismo, en el marco de la revisión de los informes de apoyo ciudadano, mediante oficio **INE/UTF/DA/5689/2021, el cinco de febrero de dos mil veintiuno**, de conformidad con lo estipulado con el Acuerdo INE/CG519/2020, con relación al Acuerdo CF/018/2020, la Unidad Técnica de Fiscalización informó al sujeto obligado que fue omiso en la presentación por lo que se le otorgó un día más para que pudiera presentar el informe solicitado.

Sin embargo, al finalizar el plazo otorgado, el día **seis de febrero de dos mil veintiuno**, se constató que el aspirante no presentó el informe de ingresos y gastos del periodo de apoyo ciudadano.

Conforme con el calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General, el sujeto obligado **tenía la obligación legal de presentar su informe el tres de febrero de dos mil veintiuno**, sin embargo, Arturo Flores Mercado no presentó informe de apoyo ciudadano, por lo que la autoridad fiscalizadora le requirió para que aclarara lo conducente y, en su caso, presentará el informe.

Por tanto, el sujeto obligado contó con la oportunidad de presentar el informe correspondiente. No obstante, pese a que la autoridad fiscalizadora le hizo del conocimiento al sujeto obligado éste persistió con la omisión.

En este orden de ideas, queda acreditada la falta de voluntad o disponibilidad de Arturo Flores Mercado.

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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 motivos<sup>1</sup> de la aprobación de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *el decreto promulgado el 10 de febrero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se suma a la larga lista de reformas en materia político-electoral de gran calado. Éste, a su vez, respondió a nuevas dificultades en materia de fiscalización, pero, sobre todo, a las complicaciones derivadas de la heterogeneidad en el ejercicio de derechos políticos entre los ciudadanos mexicanos. Se encontró que el goce de estos derechos humanos está en función de la entidad en la que se reside; que la democratización a nivel local ha sido desigual; que, a nivel subnacional, permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.*

Así, parte de las modificaciones realizadas en 2014 por el Constituyente Permanente, tuvieron como objetivo en materia de fiscalización, **fomentar una mayor rendición de cuentas de los legisladores hacia sus representados; generar condiciones de equidad entre las diversas fuerzas políticas en los comicios federales y locales.** En otras palabras, se buscó establecer, desde nuestra Carta Magna, un esquema institucional que asegure que todos los mexicanos, independientemente de la entidad en la que habiten, gocen de una democracia de calidad, en la que existan mecanismos que coadyuven a la pronta y efectiva fiscalización de los recursos con que cuentan los actores 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*

---

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

*cargos de elección popular; a comicios justos en los que se compita de uno a uno, en los que la balanza no se incline a favor de una u otra fuerza.*

La fiscalización electoral conlleva un conjunto de tareas por medio de las cuales la autoridad electoral supervisa el origen y el destino de los recursos de los que hacen uso los diferentes actores u organizaciones electorales<sup>2</sup>. Con esto, se persiguen dos objetivos: **(i) que los recursos que ingresan a la competencia política no provengan de fuentes prohibidas o ilícitas; (ii) constatar que se destinan, exclusivamente, a los fines previstos por la normatividad.**

Una adecuada fiscalización permite procesos más competitivos y equitativos, e inhibe conductas opacas que violentan la normatividad y los principios de transparencia y rendición de cuentas que son rectores en una democracia 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 de los recursos públicos de la administración pública federal, estatal o municipal.

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

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

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**

---

<sup>2</sup> Instituto Federal Electoral. «El ABC de la fiscalización (a partidos políticos).» mayo de 2013. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/05%20Mayo/abcfisc/abc.pdf>.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

*precampaña* atenta de manera grave contra el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización, lo cual se repite ante la omisión de rendir informes de ingresos y gastos de apoyo ciudadano.

**iii. Circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la conducta.**

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 presente caso, el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no solo por su vigencia, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó dicha normativa en el requerimiento que le formuló solicitando la presentación del informe de ingresos y gastos.

Además, la obligación de los sujetos obligados no se encuentra supeditada a los requerimientos que haga esta autoridad para subsanar sus errores, los aspirantes se deben encontrar sabedores de las obligaciones que les impone la normativa electoral.

Ahora bien, como ya quedó demostrado Arturo Flores Mercado incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de apoyo ciudadano en los plazos establecidos por la ley; aun y cuando la autoridad instructora le notificó y le otorgó un plazo para que presentará su informe, sin embargo el ciudadano referido continuo siendo omiso en la presentación del mismo.

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 (3 días posteriores a la conclusión del periodo de apoyo ciudadano), o bien, al contestar el requerimiento realizado, circunstancia que será considera al determinar la sanción correspondiente al sujeto infractor.

**iv. 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 Arturo Flores Mercado, sí conocía el resultado de su actuar, tan es así, que manifiesta haber desistido de su aspiración, considerando en consecuencia que no tenía obligación de presentar el informe correspondiente, sin embargo, dicha circunstancia no alteró su obligación de informar a la Unidad Técnica de Fiscalización sobre los ingresos y gastos que realizó durante el periodo sujeto a revisión; no obstante, no cumplió con la presentación del informe de ingresos y gastos del periodo de apoyo ciudadano.

Continuando con la línea argumentativa, es claro que al haber manifestado su intención de ser aspirante a candidato independiente 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 apoyo ciudadano, 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 apoyo ciudadano, resulta indubitable que el sujeto obligado omitió presentar su informe de apoyo ciudadano, pese a los requerimientos formulados por la autoridad al sujeto infractor.

En conclusión, Arturo Flores Mercado sabía que al haber manifestado su intención de ser aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Guerrero, adquiriría obligaciones en materia electoral, en su calidad de aspirante a candidato independiente 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 durante el periodo de apoyo ciudadano, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en la etapa correspondiente.

**v. 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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

marco de la revisión de Informes de ingresos y gastos de apoyo ciudadano correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, no se observaron gastos o ingresos no reportados por parte del sujeto obligado.

Es importante mencionar que aun cuando en el caso en concreto no existen *hallazgos de auditoría*, entendido este como, *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*, debe considerarse, que el monto involucrado sólo puede corresponder a los eventos **detectados** por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción del mismo.

Derivado de lo anterior, es que monto involucrado, 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.

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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

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

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

Por ende, la omisión en que incurrió el sujeto infractor, afecta gravemente la rendición de cuentas que debe regir la contienda electoral, pues impidió que se verificaran circunstancias como que los recursos 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.

**vi. 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:

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto para los Procesos Electorales Federales como locales.
- La ley desarrollará las atribuciones del Consejo General para la fiscalización, así como la definición de los órganos técnicos responsables de llevar a cabo las revisiones e instruir los procedimientos respectivos.
- Por tanto, la atribución de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tanto estatales como nacionales, aspirantes y candidatos independientes 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 sujetos obligados y en ella se establecerán las consecuencias y sanciones a imponer por el incumplimiento a esas disposiciones, señalando que esta última previsión es una medida eficaz que contribuye a que el Instituto Nacional Electoral pueda ejercer adecuadamente su atribución constitucional de supervisar lo concerniente al origen y destino de los recursos de los sujetos obligados, permitiendo que desarrolle apropiadamente su labor de fiscalización.

Ahora bien, siguiendo la línea argumentativa de la Sala Ciudad de México sobre este tema particular, debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 380, numeral 1, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los aspirantes deben rendir el informe de ingresos y gastos.

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 430, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Instituto Nacional Electoral reitera que los aspirantes deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los gastos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.



En efecto, de los preceptos invocados, se colige que los aspirantes son directamente responsables en materia de fiscalización, respecto de sus ingresos y egresos.

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 aspirantes 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 apoyo ciudadano 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 apoyo ciudadano, Arturo Flores Mercado afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y, en consecuencia, la rendición de cuentas que debieron regir su actuar como aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente Municipal en Acapulco de Juárez, Guerrero.

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

## **A) CALIFICACIÓN DE LA FALTA.**

### **a) Tipo de infracción (acción u omisión).**

Con relación a la irregularidad identificada en la conclusión de mérito, la falta corresponde a una **omisión**<sup>3</sup> de presentar el informe de apoyo ciudadano, atentando a lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

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

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

**Modo:** Arturo Flores Mercado omitió presentar el informe del periodo apoyo ciudadano, atentando a lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

**Tiempo:** La irregularidad atribuida al aspirante a candidato independiente surgió en el marco de la revisión de los Informes de apoyo ciudadano de ingresos y gastos de las personas aspirantes a candidatos independientes correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.

**Lugar:** La irregularidad se cometió en el estado de Guerrero.

**c) Comisión intencional o culposa de la falta.**

Del análisis de la conducta observada, es dable concluir que se cumple con los elementos que acreditan los elementos constitutivos del dolo directo, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>4</sup>.

En primer lugar se observa el elemento intelectual o cognitivo del dolo, toda vez que se parte del hecho cierto de que el sujeto obligado conocía previamente las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto, es decir, conocía los supuestos, términos y condiciones a los que debe sujetar su conducta, en consecuencia, tenía conocimiento de su obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normatividad y que, ante su incumplimiento, necesariamente se produciría una consecuencia de derecho, es decir, que su actuar conllevaría la aplicación de una sanción, no solo porque la normativa legal y reglamentaria es vigente, sino también, porque la propia autoridad fiscalizadora, al momento que le requirió, le hizo del conocimiento la citada normativa.

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

---

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

Lo anterior se corrobora porque en el expediente no existe constancia alguna que acredite que sujeto obligado haya presentado su informe de obtención del apoyo ciudadano ante la autoridad fiscalizadora.

Ahora bien, en apego a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup>, al constituir el dolo un elemento que no puede demostrarse de manera directa, en el presente caso su acreditación se hará a través de la prueba circunstancial, para lo cual se cuenta con el indicio de que:

- i) En el procedimiento de revisión de informes tuvo 2 oportunidades para hacer valer una excluyente de responsabilidad.
- ii) En el medio de impugnación que dio origen a la sentencia que por esta vía se acata, se limitó a referir que, se había desistido de su intención de ser aspirante y que en consecuencia no se encontraba obligado a presentar el informe correspondiente, sin que ninguna de esas razones fuera eficaz e idónea para excluirlo de su responsabilidad.

Es decir, que el sujeto obligado fijó su voluntad en incumplir la ley. Este indicio se encuentra constituido por el hecho cierto y probado de que, previamente a su actuar, conocía la obligación a que se encontraba sujeto, es decir, la base del indicio es la certeza de que al no presentar su informe y no atender el requerimiento de la autoridad por lo que hace a la presentación del informe actuó a sabiendas de que infringía la ley y de su consecuencia, tal como se ha demostrado.

En este tenor, resulta incuestionable que el sujeto incoado desplegó una conducta dolosa al **no presentar el informe de apoyo ciudadano** a sabiendas que le era exigible.

En este orden de ideas, una vez que ha quedado acreditada la comisión de la infracción por parte del aspirante a candidato independiente 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.

---

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

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

Acorde con las conclusiones que se analizan, el sujeto obligado en comento vulneró lo dispuesto en los artículos 380, numeral 1, inciso g) y 430 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>6</sup>

La conducta infractora actualiza una falta sustantiva se presenta un **daño directo y efectivo en los bienes jurídicos tutelados y al modelo de fiscalización**, así como la plena afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de los sujetos obligados, y no únicamente su puesta en peligro. Esto es, al actualizarse una falta sustancial por la omisión de presentar el informe de obtención de apoyo ciudadano, **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

---

<sup>6</sup> "Artículo 380. 1. Son obligaciones de los aspirantes (...) g) Rendir el informe de ingresos y egresos;(..." "Artículo 430. 1. Los aspirantes deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los gastos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas: a) Origen y monto de los ingresos, así como los egresos realizados de la cuenta bancaria aperturada; b) Acompañar los estados de cuenta bancarios, y c) Entregarlos junto con la solicitud de registro a que se refiere esta Ley"

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

actividades y señala las reglas a que se sujeta el financiamiento público y el que destinen a las campañas electorales.

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

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

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

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

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

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

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

**Existencia de controles internos eficientes,** o sea, de mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables. Por lo

que hay un órgano del sujeto obligado encargado de la administración de los recursos, que tendrá como parte de sus obligaciones presentar informes de ingresos y egresos, y

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

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

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

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

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

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

De acuerdo al artículo 431, numeral 3 de la 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.

## CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021

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

De conformidad con el artículo 425 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto.

En términos del artículo 380, numeral 1, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los aspirantes deben rendir el informe de ingresos y gastos.

En correlación con la disposición legal invocada, el artículo 430, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Instituto Nacional Electoral reitera que los aspirantes deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto los informes del origen y monto de los ingresos y egresos de los gastos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano del financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.

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

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



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

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

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

Acorde con lo previsto en los artículos 380, 425 y 430 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se puede distinguir un tipo de procedimientos en materia de fiscalización, a saber:

A. 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 la, etapa de obtención de apoyo del ciudadano (A) **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 **la obtención del apoyo ciudadano**, precampañas y campañas, con la sustanciación y resolución de tales procedimientos se pretende hacer vigente del principio de equidad e igualdad en los procesos electorales, al tiempo de dar funcionalidad al sistema de nulidades de las elecciones previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado a que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se establece como causa constitucional que

impide el reconocer la validez a determinada elección, el rebase del límite del gasto de campaña en un 5% del monto autorizado, cuando ello se acredite de manera objetiva, material y sea determinante.

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

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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, numeral 1, 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, numeral 1 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 378 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, si una persona aspirante incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos relativos al periodo de obtención de apoyo ciudadano dentro del plazo legalmente, no podrá ser registrada/o legalmente como candidata/o.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 456, numeral 1 inciso d), fracción IV de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, En caso de que el aspirante omite informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

Como se puede apreciar, son dos las consecuencias previstas en la normativa, para el incumplimiento de la obligación de presentar los informes, relacionadas con el ejercicio del derecho al sufragio pasivo (derecho a ser votado).

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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

Bajo esas premisas, el citado órgano jurisdiccional ha estimado válido y razonable que las personas interesadas en ocupar un cargo de elección popular observen, entre otras normas, las que regulan las obligaciones en materia de fiscalización de los ingresos y gastos, **porque de esta manera se hacen vigentes y efectivos los principios rectores de las elecciones, entre otros, el de 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 etapa de la elección.

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

En este tenor de ideas, esta autoridad reitera en cuanto al régimen relativo a la presentación de informes de apoyo ciudadano para los diversos cargos de elección popular la legislación estipula una consecuencia jurídica directa para el aspirante a candidato independiente, 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 principios, 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 aspirantes.

**f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.**

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

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

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

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

**Calificación de la falta.**

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

**B) IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.**

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

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

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

omitió presentar el informe de obtención del apoyo ciudadano 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 obtención del apoyo ciudadano del Proceso Electoral correspondiente.
- Que se acreditó la falta de voluntad o disponibilidad de Arturo Flores Mercado para presentar ante esta autoridad el informe de apoyo ciudadano dentro del plazo establecido por la Legislación Electoral.
- Que se trató de una conducta dolosa cometida por el sujeto obligado.

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

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

“(…)

*I. Con amonestación pública;*

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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

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

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

(...)"

Al respecto, dado que una de las sanciones precisadas - *la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como candidato independiente*- constituye una limitación del derecho humano fundamental a ser votado, previamente a la determinación de la sanción a imponer a **Arturo Flores Mercado**, 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 SCM-JDC-824/2021**

**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 Arturo Flores Mercado, 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 SCM-JDC-824/2021**

*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.*<sup>7</sup>

En el orden jurídico mexicano, este derecho se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como un derecho del ciudadano el “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.” **El derecho de solicitar el registro de candidatos** y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente **y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”**

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

---

<sup>7</sup> Figueroa Salmoral, Gabriela (2014). *Tutela del derecho a ser votado* en los mecanismos de representación proporcional. Temas selectos de Derecho Electoral No. 41. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pág. 19.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

magnitud de la lesión a los bienes jurídicamente tutelados. Por ello, los principios de razonabilidad y proporcionalidad implican que al aplicarse a cada caso concreto una sanción debe procederse de forma previa a realizar un escrutinio o test mediante el cual se busque establecer que los **resultados producidos** sean acordes a las **finalidades constitucionalmente legítimas para las cuales están establecidas las normas y las sanciones**. Esto es, que las sanciones sean adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, que tengan las consecuencias suficientes para lograr la finalidad perseguida por la sanción de forma tal que no resulten una carga desmedida o injustificada, pero tampoco que resulte insuficiente para inhibir conductas que lesionen los bienes jurídicos tutelados.

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

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

Precisado lo anterior, debe recordarse que el artículo 380, numeral 1, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la obligación sustancial de los aspirantes de presentar los informes de ingresos y gastos.

Como antes se analizó, la no presentación de los informes de apoyo ciudadano 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 aspirantes a un cargo de elección popular. Así es necesario que los informes de ingresos y gastos de obtención del apoyo ciudadano se presenten en los plazos establecidos por la ley con el fin de que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones de fiscalización.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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, aspirantes, 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 aspiran que a un cargo de elección popular, 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 sujetos obligados, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos<sup>8</sup>.

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 378, numeral 1) y la citada fracción III del artículo 456, numeral 1, 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 apoyo ciudadano e informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, es dable sancionar a los aspirantes con la **pérdida o cancelación del registro a ser candidato independiente, 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.

---

<sup>8</sup> Woldenberg, José (2002). La construcción de la democracia. Ed. Plaza y Janés. México, pág. 337.

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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 apoyo ciudadano e informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a tal fin 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, 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 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.

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

electoral) porque el haber omitido la presentación del informe de ingresos y gastos de obtención del apoyo ciudadano (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 obtención del apoyo ciudadano y, además, garantizara el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado.

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

Robert Alexy<sup>9</sup>, en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*<sup>10</sup>, refiere que la "Ley de ponderación", dicta "*Como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro*", continúa señalando que *la ley de ponderación expresa que optimizar en relación con un principio colisionante no consiste en otra cosa que ponderar. La ley de ponderación muestra que ésta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatar el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso finalmente debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro.*

En razón de lo anterior, se aprecia una colisión entre la omisión de presentar el informe de obtención del apoyo ciudadano por parte de Arturo Flores Mercado y la posible imposición de la sanción de pérdida o cancelación del registro del mismo

---

<sup>9</sup> Alexy, Robert. "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad." En *El canon neoconstitucional*, pp. 106-116. Trotta, 2010.

<sup>10</sup> Originalmente publicado como "*Grundrechte, Abwägung und Rationalität*".

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

como candidato independiente a Presidente Municipal, 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 Arturo Flores Mercado, consistente en la omisión de presentar su informe de ingresos y gastos de apoyo ciudadano y, por ende, informar y comprobar los gastos tendientes a recabar dicho apoyo -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 de Arturo Flores Mercado.

Lo anterior, pues Arturo Flores Mercado manifestó su voluntad ante el órgano competente de ser aspirante a candidato independiente al cargo de Presidente Municipal en Acapulco de Juárez, Guerrero, lo cual en la especie lesionó gravemente uno de los pilares que rigen la vida democrática del país, pues mientras el resto de los aspirantes se sometieron al modelo de fiscalización actual, por lo que estuvieron sometidos a una serie de requisitos establecidos por la norma, esto es, impidió a la autoridad fiscalizadora, llevar a cabo una revisión de los recursos empleados durante esa etapa, lesionando con ello de forma por demás grave la equidad en dicha contienda electoral.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d), fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente a la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como candidato independiente 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 el periodo de apoyo ciudadano por parte del sujeto obligado 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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

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.

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer a **Arturo Flores Mercado**, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso d) fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la **pérdida del derecho a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021**, se estima necesario dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales Electorales y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, esto con la finalidad de que ante el incumplimiento a las obligaciones en materia de fiscalización de la persona aspirante que en la Resolución de mérito se sanciona y que pretenda o aspire a ser registrado como candidato en el marco de los Procesos Electorales referidos, se haga efectiva la sanción impuesta por este órgano colegiado en el ámbito de su competencia y no se le permita dicho registro.

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. Que de conformidad con los razonamientos y consideraciones establecidas en el Considerando **6** del presente Acuerdo, la sanción impuesta a **Arturo Flores Mercado** en la Resolución **INE/CG228/2021**, se modifica en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia recaída al expediente **SCM-JDC-824/2021**, para quedar la manera siguiente:

Resolución INE/CG228/2021			Acuerdo por el que se da cumplimiento		
Conclusión	Monto Involucrado	Sanción	Conclusión	Monto Involucrado	Sanción
<b>26.1 y 26.2</b>					
11.7_C1_GR	N/A	Pérdida del derecho a ser registrados como candidatos en el marco del Proceso Electoral	11.7_C1_GR	N/A	Pérdida del derecho a ser registrados como candidatos en el marco del Proceso Electoral



**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

Resolución INE/CG228/2021			Acuerdo por el que se da cumplimiento		
Conclusión	Monto Involucrado	Sanción	Conclusión	Monto Involucrado	Sanción
<b>26.1 y 26.2</b>					
		Concurrente 2020-2021, así como en los dos Procesos Electorales subsecuentes. Derivado de lo anterior, se ordena dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales correspondientes y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para los efectos conducentes.			Concurrente 2020-2021. Derivado de lo anterior, se ordena dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales correspondientes y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para los efectos conducentes.

**8.** Que por las razones y fundamentos expuestos en el Considerando **26.1** correspondiente a **Arturo Flores Mercado**, de la presente Resolución, se impone la siguiente sanción:

**“RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Por las razones y fundamentos expuestos en los considerandos 26.1 y 26.2 de la presente Resolución, se aplicará a las personas aspirantes a candidaturas independientes que fueron omisos en la presentación de su informe respectivo, la sanción siguiente:

- (...)
- **Arturo Flores Mercado**
- (...)

Se sanciona con la **pérdida del derecho a ser registrado como candidato en el marco del Proceso Electoral Local Concurrente 2020-2021**. Derivado de lo anterior, se ordena dar vista a los treinta y dos Organismos Públicos Locales Electorales correspondientes y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral para los efectos conducentes.

(...).”

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

**En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); 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 la parte conducente la Resolución **INE/CG228/2021**, 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 para el desarrollo de las actividades para la obtención del apoyo ciudadano de las personas aspirantes a los cargos de diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero, en los términos precisados en los Considerandos **6 y 8** del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Infórmese a la **Sala Regional Ciudad de México 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 **SCM-JDC-824/2021**.

**TERCERO.** Notifíquese el presente Acuerdo a **Arturo Flores Mercado** de manera electrónica a través del Sistema Integral de Fiscalización.

**CUARTO.** Se ordena a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral que, por su conducto remita el presente Acuerdo a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a efecto de que sea notificada a los treinta y dos Organismos Públicos Locales. Lo anterior con la finalidad de que hagan efectiva la sanción impuesta por este órgano colegiado en el ámbito de su competencia a **Arturo Flores Mercado**, consistente en la **pérdida del derecho a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo, en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021**.

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

**CONSEJO GENERAL  
CUMPLIMIENTO SCM-JDC-824/2021**

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 12 de mayo de 2021, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a la vista a los 32 Organismos Públicos Locales Electorales, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, 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, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas 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**