

INE/CG1492/2021

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL TOLUCA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE ST-RAP-61/2021

A N T E C E D E N T E S

I. En sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución **INE/CG816/2021** respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización, instaurado por la C. Lorena Elizabeth Gaona Matus en contra de los partidos del Trabajo y Morena y sus probables aspirantes, precandidatos y/o candidatos los CC. Tania Yunuen Reyes Corral y Rachid Hassan González Parra en el estado de Michoacán de Ocampo respectivamente, identificado con la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/94/2021/MICH.

II. Recurso de Apelación. Inconforme con lo anterior, el veinticinco de julio de dos mil veintiuno, el C. Rachid Hassan González Parra, por su propio derecho promovió recurso de apelación a fin de controvertir la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual quedó radicado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-273/2021**.

III. Determinación Sobre Competencia. El tres de agosto de dos mil veintiuno, el Pleno de la Sala Superior emitió el Acuerdo de Sala en el expediente SUP-RAP-273/2021, en el que determinó que la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Regional Toluca), es la competente para conocer y resolver el referido medio de impugnación.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

IV. Recepción de constancias, integración del expediente y turno a ponencia.

El siete de agosto, se recibieron en la Sala Regional Toluca las constancias que integran el expediente en el que se actúa, consecuentemente, se integró el expediente **ST-RAP-61/2021** y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación y admisión. Mediante acuerdo de catorce de agosto de dos mil veintiuno, el Magistrado instructor radicó el expediente en su Ponencia y admitió a trámite el recurso de apelación.

VI. Resolución. Desahogado el trámite correspondiente, la Sala Regional Toluca, resolvió el recurso referido, en sesión pública celebrada el veintiuno de agosto de dos mil veintiuno, determinando en su Punto Resolutivo único, lo que a continuación se transcribe:

“(...)

ÚNICO. *Se revoca, la resolución impugnada para los efectos precisados en el último de los apartados de la sentencia.*

(...)”

VII. Derivado de lo anterior, se procede a modificar la Resolución **INE/CG816/2021**, tomando en consideración los efectos ordenados por la Sala Regional Toluca, por lo que con fundamento en los artículos 192, 196 y 199 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 son definitivas e inatacables, en consecuencia se presenta el Proyecto de Acuerdo de mérito.

VIII. Solicitud de información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Toluca, mediante oficio INE/UTF/DRN/40033/2021, la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, remitiera los estados de cuenta detallados y/o detalle de movimientos de las cuentas localizadas a nombre del investigado, correspondientes al año dos mil veinte, con la finalidad de allegarse de elementos que permitieran determinar la capacidad económica del C. Rachid

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

Hassan González Parra. A la fecha de aprobación del presente Acuerdo, la citada autoridad no dio respuesta al requerimiento referido.

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

1. Competencia. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, numeral 1, incisos a), n) y s) de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 44 numeral 1, incisos j) y aa); 190, numeral 1 y 191, numeral 1, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es facultad de este Consejo General conocer de las infracciones e imponer las sanciones administrativas correspondientes por violaciones a los ordenamientos legales y reglamentarios derivadas de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña presentados por los partidos políticos de las y los candidatos al cargo de Gubernaturas, Diputaciones Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Michoacán de Ocampo.

2. Determinación del órgano jurisdiccional. Que el veintiuno de agosto de dos mil veintiuno, la Sala Regional Toluca resolvió **revocar** el Punto Resolutivo quinto de la Resolución identificada con el número **INE/CG816/2021**, dictada por este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ordenando modificar la sanción en la que el Consejo General del INE deberá tomar en cuenta al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, los criterios de proporcionalidad, necesidad, así como a lo establecido en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, para valorar la gravedad la irregularidad deberá: valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral; el momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora; la naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan; las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción; si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación; el monto económico o beneficio involucrado; la capacidad económica del ente infractor, y su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

3. Alcances del Cumplimiento. Por lo anterior y en razón del Considerando CUARTO de la sentencia identificada como **ST-RAP-61/2021**, relativos al **estudio de fondo y efectos**, la Sala Regional Toluca, determinó lo que a continuación se transcribe:

“CUARTO. Estudio de fondo

(...)

B. Análisis de los agravios

(...)

III. Indebida imposición de la sanción

En los agravios que se identifican en el recurso como segundo y tercero, el recurrente se inconforme con la sanción que le fue impuesta por el Consejo General del INE consistente en una multa por 1,250 unidades de medida y actualización, que asciende a la cantidad de \$108,600.00 (ciento ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), por desproporciona) y excesiva, ya que no se consideró la capacidad económica real y el monto involucrado que se dedujo de la supuesta propaganda.

*El agravio es **fundado**.¹*

Lo fundado del agravio consiste en que, a juicio de esta Sala Regional, la autoridad responsable impuso una sanción excesiva que no se ajusta a los parámetros de proporcionalidad en relación con el bien jurídico tutelado y la capacidad económica de sujeto infractor, por lo que es contraria a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional.

Para imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, la autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del sujeto infractor, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 bis, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, en el que se establece que la autoridad electoral determinará la capacidad económica mediante la valoración de documentos con los que cuente; así como de aquellos derivados de consultas realizadas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales.

En el particular, la capacidad económica del sujeto infractor, se determinó con base en la información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria (en adelante SAT) en el que informó los ingresos que el sujeto responsable reportó en las declaraciones anuales de 2018 y 2019, los cuales ascienden a \$407,656.00 y \$399,686.00; sin embargo, como lo señala el

¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que en el recurso de apelación procede suplir la deficiencia en la expresión de los conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos narrados, como ocurre en el presente.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

recurrente, la multa que le fue impuesta es desproporcional con estas cifras, ya que representa un poco más de la cuarta parte de los ingresos anuales que aparentemente recibe el ciudadano Rachid Hassan González Parra.

Además, los años que la autoridad consideró como referencia para imponer la sanción corresponden a dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, siendo que la conducta infractora y la determinación de la sanción ocurrieron tres años después (en dos mil veintiuno). Por ello, las cifras que consideró la autoridad, aun en el mejor de los supuestos en los que se pretendiera obtener una media, debieron estar complementados, invariablemente, con la capacidad económica del momento en que ocurrió la infracción y se impone la sanción.

Otro elemento que la autoridad no consideró al momento de imponer la sanción, son los gastos o algún gasto que deba ser considerado para efecto de determinar el importe, por ejemplo, en el caso de los partidos políticos, además de precisar el financiamiento público que reciben para gastos ordinarios, se revisan las sanciones que tengan pendientes y de tal forma que se pueda contar con una cifra real para proceder a imponerles la sanción que se ajuste a la falta; en ese sentido, algún elemento similar deberá ser considerado por la autoridad responsable al momento de imponer la sanción.

Por ejemplo, en el caso de la sanción que le fue impuesta al partido MORENA a quien se le determinó que tenía ingresos por \$49,608,767.81 (cuarenta y nueve millones seiscientos ocho mil setecientos sesenta y siete pesos 81/100 m.n.), se le impuso una sanción que equivale a \$30,659.45 (treinta mil seiscientos cincuenta y nueve pesos 45/100 M.N.), por la misma conducta infractora.²

En efecto, la capacidad económica del sujeto infractor tomada de los ingresos que obtuvo en dos mil dieciocho y dos mil diecinueve, según lo reportado al SAT llevó a la autoridad a concluir que el ciudadano cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar una sanción por \$108,600.00 (ciento ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), lo cual no se analizó de forma correcta.

En el particular, la autoridad responsable consideró que, atendiendo a las particularidades del caso, lo procedente era que la sanción prevista en la citada fracción II del artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa de hasta

² **SEXTO.** Se impone al partido político MORENA, una reducción del **25% (veinticinco por ciento)** de la ministración mensual que reciba a partir del mes siguiente a aquél en que quede firme la presente Resolución, hasta alcanzar la cantidad de **\$30,659.45 (treinta mil seiscientos cincuenta y nueve pesos 45/100 M.N.)**, de conformidad con lo señalado en el Considerando 10 apartado B.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

cinco mil días Unidades de Medida y Actualización, porque era la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Por lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado fue de índole económica equivalente a 1,250 (mil doscientas cincuenta) Unidades de Medida y Actualización, cantidad que asciende a \$108,600.00 (ciento ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), la cual, además, sería cobrada en reducciones de la ministración a fin de ser menos gravosa.

En consecuencia, esta Sala Regional Toluca considera que, en el caso, es necesario establecer los criterios de proporcionalidad y necesidad que el Consejo General del INE deberá tomar en cuenta al momento de calificar la falta e individualizar la sanción, atendiendo a los criterios de proporcionalidad, necesidad, así como a lo establecido en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a lo siguiente:

Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar, de manera enunciativa más no limitativa, aspectos tales como:

- *Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;*
- *El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;*
- *La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;*
- *Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción;*
- *Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;*
- *El monto económico o beneficio involucrado;*
- *La capacidad económica del ente infractor, y*
- *Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.*

C. Efectos de la resolución

En consecuencia, al haber resultado fundado el agravio relativo a la indebida individualización de la sanción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º, párrafo 3, y 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, este órgano jurisdiccional concluye que lo procedente es:

- 1. Revocar** el resolutivo quinto de la resolución impugnada;

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

2. **Se deja sin efectos** la sanción impuesta al ciudadano Rachid Hassan González Parra;
3. **Ordenar** al Consejo General del INE que emita una nueva determinación, en un plazo de 15 días hábiles, en la que proceda a modificar la imposición de la sanción, con base en los Lineamientos que han sido establecidos en el apartado que antecede;
4. **Ordenar** al Consejo General del INE que notifique la nueva determinación al recurrente;
5. **Ordenar** al Consejo General del INE que informe a esta Sala Regional la nueva determinación que adopte y las constancias de notificación respectivas, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

(...)"

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 el recurso de apelación identificado como **ST-RAP-61/2021**.

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

En cumplimiento a la determinación de la autoridad jurisdiccional por la cual revocó la resolución impugnada relativa a la individualización de la sanción, esta autoridad electoral procedió a acatar la sentencia referida, para lo cual se realizaron las siguientes acciones en congruencia con el sentido de la sentencia:

Sentencia	Efectos	Acatamiento
Se revoca el resolutivo quinto de la resolución impugnada.	<p>1.- Se deja sin efectos la sanción impuesta al ciudadano Rachid Hassan González Parra;</p> <p>2. Se ordena emitir una nueva determinación, en un plazo de 15 días hábiles, en la que se proceda a modificar la imposición de la sanción, con base en los siguientes Lineamientos:</p> <p>Para valorar la gravedad de las irregularidades se deben considerar, de manera enunciativa mas no limitativa aspectos tales como:</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 GRAVE ESPECIAL.</p> <p>-Del análisis al catálogo de conductas previstas en el artículo 456 numeral 1, inciso c) se concluye que la sanción al precandidato por la omisión de presentar el informe de precampaña es</p>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

Sentencia	Efectos	Acatamiento
	<p>a) Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;</p> <p>b) El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;</p> <p>c) La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;</p> <p>d) Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.</p> <p>e) Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;</p> <p>f) El monto económico o beneficio involucrado; y</p> <p>g) Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.</p>	<p>una multa equivalente a 1,250 (mil doscientas cincuenta) Unidades de Medida y Actualización, cantidad que asciende a \$108,600.00 (ciento ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).</p> <p>Lo anterior, considerando la capacidad económica del precandidato infractor la cual fue determinada tomando en cuenta la información proporcionada por el SAT respecto de la declaración anual de impuestos 2020, en la cual se consideró un techo del 30% del total de ingresos declarados.</p>

6. Modificación a la Resolución INE/CG816/2021

En cumplimiento a lo mandado por la Sala Regional Toluca, se procede a **modificar** la parte conducente de la Resolución **INE/CG816/2021** en lo tocante al Resolutivo Quinto, correspondiente a los razonamientos y fundamentos expuestos en el **Considerando 10 apartado A** de la presente Resolución, por lo que se procede en los términos siguientes:

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE LOS PARTIDOS DEL TRABAJO Y MORENA Y SUS CANDIDATOS EN EL MUNICIPIO DE PATZCUARO, MICHOACAN DE OCAMPO, IDENTIFICADO COMO INE/Q-COF-UTF/94/2021/MICH

10. Omisión de presentar el informe de precampaña

(...)

Individualización de la sanción y determinación de la sanción, respecto de la omisión de presentar el Informe de Ingresos y Egresos de Precampaña.

Una vez acreditada la comisión de la conducta ilícita violatoria del artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos se procede a individualizar la sanción correspondiente, atento a las particularidades que en el caso se presentan y atendiendo al principio constitucional de proporcionalidad que deriva de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Federal.

De conformidad con lo antes referido, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las sentencias recaídas a los recursos de apelación identificados con número de expediente SUP-RAP-05/2010, SUP-RAP-74/2021 y ACUMULADOS, así como el SUP-JDC-416/2021 y ACUMULADOS.

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

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

Por tanto, se advierte que la autoridad debe considerar las circunstancias particulares del caso e individualizar la sanción, tomando en cuenta diferentes parámetros con el fin de imponer una sanción proporcional.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

En este orden de ideas y atendiendo al principio de interpretación conforme³, aplicar sanciones máximas implica valorar las circunstancias particulares del caso, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular.

Por tanto, y atendiendo a una interpretación conforme, la Sala Superior tal como lo sostuvo en el SUP-RAP-74/2021 y acumulados, considera que esta autoridad electoral, tiene a su disposición el catálogo de sanciones que ofrece el artículo 456, párrafo 1, inciso c), fracciones I, II y III, en relación con lo dispuesto en los artículos 445, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto permite y obliga a analizar y valorar todos los elementos y circunstancias en las que se cometió la infracción, de forma que, si esta autoridad decide aplicar la sanción máxima, esto acontecerá bajo los más altos estándares de justificación y legitimación.

Aunado a lo anterior, como el Órgano Jurisdiccional ha sostenido la calificación de las faltas debe realizarse tomando en cuenta tomando las agravantes y atenuantes, esto es, no puede realizarse de forma arbitraria o caprichosa, sino que debe contener los acontecimientos particulares que en cada supuesto de comisión u omisión específico suceden, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en los que se sustenta.

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 el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia salvaguardando la función fiscalizadora.

En este sentido, el régimen de responsabilidad que se establece en el sistema electoral entre partidos políticos o coaliciones, precandidatos y precandidatos, obliga a este Instituto, a que frente a cada irregularidad encontrada, determine al sujeto responsable, con la finalidad de calificar las faltas cometidas por cada uno de acuerdo a las circunstancias objetivas y subjetivas que irradian en la comisión de la irregularidad y, en consecuencia, individualizar las sanciones que correspondan a cada sujeto.

³ La interpretación conforme es una obligación de los juzgadores, aplicable en los casos en que se esté en la presencia de una norma que resulte sospechosa o dudosa, de cara a los parámetros del control de constitucional y convencionalidad.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

Así pues, la Sala Superior sostiene que dentro de las circunstancias subjetivas debe considerarse la actitud procesal que el ciudadano muestren durante el procedimiento administrativo sancionador y valorar las oportunidades que tuvo para que, en respuesta a distintos requerimientos como son el emplazamiento, los alegatos o cualquier otro requerimiento de información, la presentación del informe omitido.

En razón de lo anterior, en acatamiento a lo establecido por la Sala Regional Toluca en la sentencia **ST-RAP-61/2021**, se procede a analizar la infracción acreditada en los siguientes términos:

A. Por lo que hace a la imposición de la sanción a la precandidatura.

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

Nombre	Cargo	Estado/ Municipio/ Distrito
Rachid Hassad González Parra	Presidencia Municipal	Pátzcuaro

Derivado de la queja interpuesta en contra del sujeto incoado y después haber realizado y analizado todas y cada una de las diligencias que se encuentran en el expediente respectivo, existen suficientes elementos para afirmar que el **C. Rachid Hassad González Parra** tuvo el carácter de precandidato a la presidencia municipal de Pátzcuaro, Michoacán, con independencia de que se le haya denominado expresamente con tal carácter; además se advierte que el aspirante realizó diversos actos que hicieron patente su intención de contender por la candidatura, no obstante al comparecer al procedimiento que nos ocupa sostuvo firmemente que no existieron dichos actos, sin embargo, se acreditó la existencia de egresos no reportados consistentes en un (1) spot publicitario en Facebook, un (1) calendario, una (1) lona y un (1) banner de publicidad en internet, derivado de la realización de actividades y expresiones que acreditan fehacientemente y de forma inequívoca su aspiración a obtener una candidatura y posicionarse frente a la ciudadanía. En tal sentido, el sujeto obligado tenía el deber y responsabilidad de informar a la autoridad fiscalizadora, resultando omiso en dar cumplimiento a la obligación de presentar su informe de gastos de precampaña.

Es importante hacer énfasis en que, tanto el partido como el precandidato eran responsables de la presentación de sus informes respectivos, y que al tener la

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

calidad con la que se ostentó y al haber realizado actividades de precampaña, nos permite sostener que era sabedor de sus derechos y obligaciones.

En este sentido, el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de rendición de cuentas es extensiva a quien las ejecuta y obtiene un beneficio de ello, consecuentemente las personas aspirantes, las precandidaturas y candidaturas, como lo precisó la autoridad fiscalizadora, son responsables solidarias respecto de la conducta en análisis.⁴

Ahora bien, como se expuso en párrafos precedentes, la obligación de presentar los informes de precampaña se genera entre los partidos políticos y las personas precandidatas, pues, por ley, ambos comparten la obligación; con independencia de que obtuvieran algún tipo de registro o se les asignara la denominación de precandidaturas por parte del partido; la obligación de presentar los informes de gastos de precampaña **existía sin importar la previsión expresa de esta etapa en su convocatoria de selección; toda vez que los actos tuvieron una intención electoral en el territorio en que fue aspirante**, por lo tanto, no es válido que el partido aduzca que el aspirante no obtuvo el carácter de precandidato, ya que como se ha sostenido en la presente Resolución, tal calidad atiende a la naturaleza del propósito con el que se convoca a las personas para que acudan al proceso de selección interna, esto es, ser postulado por el partido político como candidato(a) a un cargo de elección popular.

Por lo anterior, y en cumplimiento a lo señalado por la Sala Regional Toluca al resolver el **ST-RAP-61/2021**, se procede a valorar la gravedad de las irregularidades cometidas por el precandidato, considerando los aspectos siguientes:

- i. Voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral;
- ii. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora;
- iii. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;
- iv. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.
- v. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;
- vi. El monto económico o beneficio involucrado; y

⁴ Criterio sostenido en las sentencias de los medios de impugnación SUP-RAP-74/2021, SUP-JDC-424/2021 y SUP-JDC-425/2021, Y ACUMULADOS

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

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

En un segundo momento, se procederá a atender el régimen legal para la graduación de las sanciones en materia administrativa electoral de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior 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. Para el efecto de graduar la sanción, se valorará, el tipo de gravedad de la violación atribuida a la precandidatura a la Presidencia Municipal de Pátzcuaro Michoacán de Ocampo; es decir, si esta fue ordinaria, especial o mayor, considerando los efectos de la gravedad en los bienes jurídicos tutelados como son la rendición de cuentas, la transparencia y la certeza en el ejercicio del gasto y la aplicación de los recursos durante el periodo de precampañas, así como en la equidad en la contienda electoral.

Es importante señalar que el análisis de proporcionalidad supone determinar si las sanciones se tratan de forma coherente, teniendo en consideración un orden o escala que garantice que los sujetos sean sancionados por faltas similares reciban sanciones de gravedad comparable y que las personas sancionadas por falta de distinta gravedad reciban sanciones acordes con la propia graduación del marco legal, así como que las sanciones que se apliquen estén en función de la gravedad de las infracciones.

Lo anterior es así, en virtud de que la punibilidad es la conminación de privación o restricción de bienes del autor de la infracción, formulada para la prevención general, y determinada cualitativamente por la clase del bien jurídico tutelado y cuantitativamente por la magnitud y lesión a este.

Consecuentemente, 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, se debe tomar en cuenta la necesidad y legitimidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al sufragio pasivo, de conformidad con los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Federal, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por tanto, proporcionales.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

En este orden de ideas, resulta necesario apartarse de una interpretación de las disposiciones legales en estudio que dé como resultado una lectura desproporcionada y, en cambio, tomar una interpretación que otorgue una protección más amplia al derecho humano fundamental al sufragio pasivo frente a las obligaciones derivadas del sistema de fiscalización y, en particular, de las obligaciones de los partidos y de los precandidatos de rendir cuentas.

Cabe señalar que estas obligaciones derivan del mandato constitucional de vigilar el origen y el destino de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, sus candidatos y precandidatos.

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

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

Previo al análisis de la voluntad de la precandidata para la comisión de la infracción, resulta necesario destacar que en la sesión ordinaria celebrada por este Consejo General el veintiocho de octubre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo INE/CG519/2020, por el que se aprobaron los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, del Proceso Electoral Federal ordinario y locales concurrentes 2020-2021, del cual se desprende que los plazos para la fiscalización de mérito en el estado de Michoacán corrieron en las fechas que se detallan a continuación:

Entidad	Cargo	Periodo de precampaña		Fecha límite para entrega de los informes
		Inicio	Fin	
Michoacán	Presidente Municipal	Sábado, 02 de enero de 2021	Domingo, 31 de enero de 2021	Miércoles 03 de febrero

Conforme con el calendario de fiscalización aprobado por el Consejo General, los sujetos obligados tenían la obligación legal de presentar sus informes el tres de febrero de dos mil veintiuno, sin embargo, el partido Morena no presentó informe del precandidato incoado, siendo que derivado de la queja interpuesta en contra del ciudadano **Rachid Hassad González Parra** y del análisis de las actuaciones en el

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

expediente, se detectaron hallazgos de actos tendientes a promover la imagen del precandidato, lo que involucro también erogación de recursos.

En el caso a estudio, el día dieciocho de junio se le notificó al ciudadano **Rachid Hassad González Parra** el inicio del procedimiento sancionador de mérito, se le emplazó con los elementos de prueba que integraban en ese momento el expediente en su contra y se le requirió información.

El veinte de junio del dos mil veintiuno, el ciudadano respondió el emplazamiento y atendió el requerimiento de información, en donde señaló que solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección del partido Morena a la candidatura a Presidente Municipal de Pátzcuaro Michoacán; y que no realizó actos de precampaña, por lo que no presentó al partido político su informe de gastos de precampaña.

Asimismo, el nueve de julio del dos mil veintiuno se le notificó el acuerdo de alegatos, sin que a la fecha de la elaboración del presente Acuerdo se haya recibido respuesta alguna del referido ciudadano.

En este sentido, de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte que aun cuando el sujeto incoado tuvo la oportunidad, en el marco de la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve, de transparentar su situación en relación con sus ingresos y gastos durante el periodo de precampaña, no obstante que era notorio que lo hubiera hecho fuera del plazo establecido por la normativa, se limitó a negar haber realizado actos de precampaña, y justificar que no realizó ninguna erogación, sin que de sus argumentos se advierta la voluntad de cumplir con su obligación de rendición de cuentas.

Esto es, que no hizo del conocimiento de esta autoridad los ingresos y egresos realizados en el periodo de precampaña, sino que únicamente, insistió en que no había realizado actos de precampaña.

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

428, numeral 1, inciso a); 430, y 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 25, numeral 1; 59; 60; 79, y 80 de la Ley General de Partidos Políticos:

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

Resulta claro que en el caso no hubo la intención de cumplir con la normativa electoral, puesto que el informe de gastos de precampaña.

En el expediente se acredita que el sujeto obligado se ostentó con calidad de precandidato y que su defensa la dirigió a señalar que no realizó precampaña y que no ordenó ni financió actos de precampaña, por lo que cumplió con su obligación al rendir su informe ante el partido político.

En este orden de ideas, queda acreditada la falta de voluntad o disponibilidad de Rachid Hassad González Parra para presentar el informe de precampaña.

II. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora

Se destaca que el C. **Rachid Hassad González Parra** omitió presentar su informe de precampaña por lo que la Unidad Técnica de Fiscalización no contó con elementos para ejercer sus facultades de verificación y comprobación respecto de los recursos recibidos y erogados por los sujetos incoados, con la finalidad de verificar que su origen, monto, destino y aplicación se haya hecho conforme a las disposiciones normativas de la materia.

III. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan;

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

Al respecto, como quedó señalado en la exposición de motivos⁵ 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,

⁵ Consultable en el link siguiente: https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

permanecen arraigados varios enclaves autoritarios que nos impiden afirmar que la transición democrática es cosa del pasado.

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

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

La fiscalización electoral conlleva un conjunto de tareas por medio de las cuales la autoridad electoral supervisa el origen y el destino de los recursos de los que hacen uso los diferentes actores u organizaciones electorales⁶. 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**.

⁶ Instituto Federal Electoral. «El ABC de la fiscalización (a partidos políticos).» mayo de 2013. <http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/05%20Mayo/abcfisc/abc.pdf>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

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

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

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

Bajo este modelo de fiscalización, se considera que los precandidatos son responsables solidarios y éstos pueden ser sancionados por incumplir con las obligaciones o cargas que se les imponen, que en el caso que nos ocupa consiste en la omisión de presentación de los informes de precampaña correspondientes, ello con independencia de la responsabilidad exigida a los partidos, quienes también pueden ser sujetos de sanciones por incumplir con sus obligaciones.

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

IV. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción.

Las disposiciones normativas y reglamentarias rectoras del caso se encuentran vigentes desde el año 2014 y la interpretación respecto a las que al caso interesan ha quedado determinada por la máxima autoridad jurisdiccional por lo menos, desde

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

el año 2016. Por tal motivo, ningún sujeto obligado puede invocar desconocimiento de la normativa electoral vigente en materia de fiscalización, ni respecto a las obligaciones y consecuencias que ésta les impone y tampoco con relación al sentido de la norma. En el caso, el sujeto incoado tenía conocimiento de la obligación de rendir cuentas de conformidad con lo establecido en la normativa, no solo por la vigencia de la normativa, sino porque la autoridad fiscalizadora fundó en dicha normativa los requerimientos que le formuló y la relacionó con los hallazgos encontrados.

No obstante, a pesar de conocer la obligación que impone la normativa electoral vigente respecto a la entrega de informes de precampaña, el sujeto obligado manifestó no haber realizado precampaña, y por ello no presentó su informe ante el instituto político.

Al respecto debe señalarse que el ciudadano **Rachid Hassad González Parra** solicitó su registro como precandidato en el proceso interno de selección de candidatura a Presidente Municipal de Pátzcuaro; no obstante, al contestar el emplazamiento, el ciudadano negó haber realizado precampaña.

Ahora bien, como ya quedó determinado el ciudadano **Rachid Hassad González Parra** incumplió con la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña en los plazos establecidos por la ley, en concreto no medió voluntad por parte del sujeto infractor de cumplir con la normatividad en materia de fiscalización.

V. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación;

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 **Rachid Hassad González Parra**, sí conocía el resultado de su actuar, pues inclusive reconoció presentar su solicitud al proceso de selección interna como aspirante a candidato a Presidente Municipal de Pátzcuaro el catorce de febrero de dos mil veintiuno.

Continuando con la línea argumentativa, es claro que al haber obtenido el registro como precandidato el ciudadano infractor, conocía su obligación de reportar los

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

recursos obtenidos y/o erogados con motivo de los actos proselitistas de precampaña, es decir, tenía conocimiento de su obligación.

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

En conclusión, el ciudadano **Rachid Hassad González Parra** sabía que al haber manifestado su intención para obtener la candidatura al cargo de Presidente Municipal de Pátzcuaro, Michoacán de Ocampo, adquiriría obligaciones en materia electoral, en su calidad de precandidato, por lo que deliberadamente decidió no informar a la autoridad fiscalizadora los recursos empleados en su precampaña.

VI. El monto económico o beneficio involucrado.

Ahora bien, en las infracciones en materia de fiscalización resulta válido analizar el monto o beneficio involucrado, de ahí que resulte importante señalar que la autoridad fiscalizadora se allegó en el marco de la sustanciación del procedimiento de mérito, se advirtieron ingresos y gastos que debieron haber sido fiscalizados por la autoridad electoral, hallazgos de los cuales se hicieron un total de \$9,496.24 (nueve mil cuatrocientos noventa y seis 24/100 M.N.)

ID	Precandidata beneficiada por la publicidad	Importe de los gastos
1	Rachid Hassad González Parra	\$9,496.24 (nueve mil cuatrocientos noventa y seis 24/100 M.N.)

Los recursos que no fueron reportados por el partido ni por el precandidato infractor, debieron haber sido fiscalizados por la autoridad electoral; sin embargo, la propia conducta desplegada por el incoado impidió que la Unidad Técnica de Fiscalización tuviera certeza del flujo de recursos empleados en la precampaña del precandidato.

Es importante mencionar que el monto determinado se obtuvo a partir de *hallazgos en la investigación* de los hechos materia de la queja, es decir, durante la investigación de los posibles actos ilícitos se encuentran una serie de gastos no reportados, frente a la actitud del ente obligado de engañar y evadir los alcances en la rendición de cuentas. Por ese motivo, el monto involucrado solo puede corresponder a los eventos detectados por la autoridad, sin tener la posibilidad real de determinar el monto total involucrado, sino sólo una fracción.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

El monto detectado mediante las investigaciones realizadas, 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 a partir de los indicios aportados por el quejoso; pues desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía.

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

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

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

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

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

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

VII. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

Al resolver el juicio identificado con la clave SUP-JDC-1521/2016, la Sala Superior ha sostenido como mandatos constitucionales derivados de lo previsto en los artículos 41, Base I, párrafo segundo; Base II, párrafos primero y penúltimo; Base IV; Base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Ley Fundamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, los siguientes:

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo al que compete la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tanto para los Procesos Electorales Federales como locales.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

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

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

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

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

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

electivo ni el nombre con que se designe al precandidato y el tiempo en que se lleva su designación.

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

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

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

De ese modo, al omitir cumplir con su obligación de presentación del informe de precampañas, el ciudadano **Rachid Hassad González Parra** afectó de forma grave el actual modelo de fiscalización y, en consecuencia, la rendición de cuentas que debieron regir su actuar como precandidato al cargo de Presidente Municipal de Pátzcuaro, Michoacán de Ocampo.

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 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**⁷ de presentar el informe de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

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

Modo: Rachid Hassad González Parra omitió presentar el informe del periodo de precampaña, atentando a lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracciones I y III de la Ley General de Partidos Políticos y 223, numeral 6, inciso a) del Reglamento de Fiscalización.

Tiempo: La irregularidad atribuida al precandidato surgió derivado de la presentación del escrito de queja de fecha veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, mediante el cual se denunciaron hechos que se consideran podrían constituir infracciones a la normatividad electoral, en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos, en el marco del periodo de precampaña correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo.

Lugar: La irregularidad se cometió en el estado de Michoacán de Ocampo.

c) Comisión intencional o culposa de la falta.

No obra dentro del expediente elemento probatorio alguno con base en el cual pudiese deducirse una intención específica del sujeto obligado de cometer las faltas referidas y con ello, obtener el resultado de la comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad, por lo que en el presente caso existe culpa en el obrar.

⁷ Lo anterior considerando lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003.

d) La trascendencia de las normas transgredidas.

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

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

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

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

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

⁸ “Artículo 79. 1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes: a) Informes de precampaña: (...) I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados; III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas; (...)”

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

1. **Equidad de medios materiales.** De acuerdo con este principio, la ley garantizará que los partidos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades y señala las reglas a que se sujeta el financiamiento público y el que destinen a las campañas electorales.
2. **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.
3. **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
4. **Medidas de austeridad para el ejercicio del gasto.** Este principio se refiere a que los gastos que realicen quienes participan en una contienda electoral (en procesos internos de selección, periodos de obtención de apoyo ciudadano y de campañas electorales) deben ser racionales y sujeto al escrutinio público e institucional.
5. **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.
6. **Potestad fiscalizadora del Consejo General del INE.** Acorde con este principio, el órgano máximo de dirección tiene la atribución de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y candidatos, así como de sus campañas, por lo que se puede valer de órganos técnicos para realizar esta función e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones, trascendiendo, para ello, los secretos bancario, fiduciario y fiscal y contando con el apoyo de las autoridades federales y locales.

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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

- **Existencia de controles internos eficientes**, o sea, de mecanismos que den garantía de que las actividades políticas se realicen con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, y ambos sean fácilmente comprobables. Por lo que hay un órgano del sujeto obligado encargado de la administración de los recursos, que tendrá como parte de sus obligaciones presentar informes de ingresos y egresos, y
- **Existencia de controles institucionales que garanticen la transparencia de los recursos y su debida comprobación**, se refiere a que, para la vigilancia del manejo de los recursos, existe una Comisión de Fiscalización, de carácter permanente, encargada de vigilar las finanzas de los sujetos obligados y de revisar los informes de gastos que presenten, con auxilio de un órgano técnico.
- **La conjugación de estos principios y reglas hace posible el funcionamiento del sistema de fiscalización**, pues permite que la autoridad fiscalizadora cuente con atribuciones suficientes para llevar a cabo sus tareas de control y vigilancia; que los sujetos obligados (partidos políticos, precandidatas/os, candidatos/as, así como aspirantes a una candidatura independiente) **transparenten y rindan cuentas, y que la ciudadanía conozca, de primera mano, el modo en que dichos sujetos emplean los recursos con que cuentan, lo que al final no sólo genera un efecto informativo positivo, sino que permite que el electorado emita un voto libre y razonado**, derivado del cúmulo de información que recibe de modo previo a que acuda a las urnas y vote en favor de una opción determinada.

Reglas previstas para el procedimiento de fiscalización

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

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

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

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

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

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

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

Naturaleza y objeto de los informes.

Los informes constituyen el acto jurídico que da inicio al procedimiento de auditoría, 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**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

recursos que se emplean, su finalidad también es garantizar el derecho a la información que le asiste a la ciudadanía para ejercer un voto libre e informado, así como dar continuidad a las subsiguientes etapas del procedimiento de fiscalización, pues en dicho acto se concentra la información contable que revisará la autoridad fiscalizadora, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones en la materia.

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

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

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

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

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

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

La fiscalización de los recursos aplicados por los sujetos obligados al llevar a cabo los actos vinculados con las precampañas, etapa de obtención de apoyo el ciudadano y campañas electorales (B) **tiene por objeto que se verifique en**

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

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

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

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

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

Por esta razón, de acuerdo con la normativa electoral federal, las y los aspirantes a una candidatura independiente, los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as, así como las y los candidatos por la vía independiente, tienen el deber

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

de presentar los respectivos informes (de ejercicio ordinario, de apoyo ciudadano, de precampaña y campaña) en los cuales rindan cuentas de manera clara y transparente de los ingresos obtenidos y egresos realizados, con la finalidad de que la autoridad esté en aptitud de revisar que los ingresos y egresos reportados efectivamente se apegan a la ley y a lo informado.

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

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

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

De conformidad con los artículos 380, inciso g), 430 y 431, de la 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.

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

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

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

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

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

En ese orden de ideas, esta autoridad reitera que aun cuando el régimen relativo a la presentación de informes de precampaña para los diversos cargos de elección popular establece obligaciones diferenciadas para los precandidatos y partidos políticos (a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de fiscalización y a los precandidatos como sujetos obligados solidarios) lo cierto es que la responsabilidad es correlativa con las obligaciones específicas a que cada sujeto se

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

encuentra constreñido, tan es así, que la propia legislación estipula una consecuencia jurídica directa para el precandidato, cuando incumple con sus obligaciones, así como las sanciones que ambos pueden soportar por realizar conductas infractoras.

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

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

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

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

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

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

Por tanto, al realizar una valoración en conjunto de este elemento con los demás aspectos que se analizan en este apartado, se agrava el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real de los intereses

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

jurídicos protegidos por la normatividad en materia de financiamiento y gasto de los precandidatos.

f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

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

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

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

h) La capacidad económica del sujeto infractor.

Por lo que hace a la determinación de la capacidad económica del sujeto obligado para hacer frente a las sanciones impuestas, la autoridad con el fin de allegarse del mayor número de elementos que le dieran certeza respecto a que en efecto el C. Rachid Hassan González Parra, cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir, en su caso, con la sanción que se le imponga, toda vez que mediante oficio INE/UTF/DAOR/2086/2021 se solicitó el Servicio de Administración Tributaria, la actividad empresarial registrada, así como las declaraciones anuales de los años 2019 y 2020.

En este sentido, el Servicio de Administración Tributaria a través del oficio número 103-05-2021-0796, recibido el 18 de junio de 2021, remitió las declaraciones anuales de los años 2019 y 2020 presentados por el sujeto obligado, se advierten los saldos que a continuación se señalan:

AÑO	INGRESOS (A)	ISR RETENIDO (B)	ISR A FAVOR (C)
2020	\$ 399,686	\$70,395	\$34,586

De lo anterior, se advierte que se consideró el flujo de efectivo del sujeto obligado (variación de entrada y salida de efectivo en un periodo determinado), por lo que esta autoridad determinó que el monto con mayor proporcionalidad y objetividad

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

para determinar la capacidad económica del otrora candidato independiente, es el resultado de los ingresos informados por el entonces precandidato, concluyéndose que la capacidad económica del C. Rachid Hassan González Parra equivale a un monto de \$363,877.00 (trescientos sesenta y tres mil ochocientos setenta y siete pesos 00/100 M.N.); (A-B+C).

Ahora bien, tal como lo señala la sentencia recaída al SG-RAP-27/2019, es pertinente tener en cuenta que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció en la contradicción de tesis número 422/2013, que los gravámenes realizados sobre las percepciones de una persona en un treinta por ciento son concordantes con lo determinado, tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales que actualmente son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la Ley Fundamental, en los que se refleja la proyección que debe tener el Estado para garantizar que el ciudadano pueda allegarse de los elementos necesarios para tener una calidad de vida digna y decorosa.

Por tanto, se considera que una métrica acertada que de igual manera puede garantizar el objeto del castigo, puede basarse en parámetros inferiores, en un **techo del treinta por ciento del valor del ingreso del sujeto obligado**, tal como lo interpretó el Alto Tribunal de Justicia del País, ello, ya que su imposición reprimiría la conducta, a la vez de que hace accesible su pago; de lo contrario podría darse el hecho de que la multa ponga al accionante en la encrucijada de cubrirla o no hacerlo para garantizar su subsistencia y la de sus dependientes.

Lo anterior es relevante porque la capacidad de pago debe surgir una vez que se han satisfecho los elementos fijos de las necesidades primarias, personales y familiares, además de ponderar el costo de la vida, el grado de bienestar y la situación económica.

Visto lo anterior, toda vez que se cuenta con los elementos objetivos que le permitieron constatar la solvencia económica del sujeto infractor, y vigilando el derecho al mínimo vital con el que debe contar el mismo, se considera que la sanción económica que se le imponga al sujeto infractor no debe ser mayor al equivalente de 30% sobre el monto total de la capacidad económica determinada por la autoridad, que en la especie asciende a un total de \$363,877.00 (trescientos sesenta y tres mil ochocientos setenta y siete pesos 00/100 M.N.), en el caso específico, la sanción no debe ser mayor a \$109,163.10 (ciento nueve mil ciento sesenta y tres pesos 10/100 M.N.).

Calificación de la falta.

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

A) IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN.

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

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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

- Que el momento en que se presentó el informe de ingresos y gastos de precampaña al Partido Morena no fue adecuado y eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora de esta autoridad.
- Que se trató de una conducta culposa en la conducta cometida por el sujeto obligado.
- El sujeto obligado siempre negó haber realizado precampaña.

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

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

“(…)

I. Con amonestación pública;

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

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

(…)”

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

Una vez precisado lo anterior, es de resaltarse que el Estado mexicano a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, entró en un cambio de paradigma

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

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

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

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

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

Amparo en revisión 173/2012. 6 de febrero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.”

Así, para saber si en el caso en concreto se reúnen los requisitos para restringir válidamente el derecho a ser votado de Rachid Hassad González Parra, resulta importante tomar en consideración lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

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

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar: a) la transparencia y rendición de cuentas, como principios que permiten visibilizar de forma clara el funcionamiento de los actores electorales – autoridades, partidos, personas precandidatas y candidatas– y, a su vez, generar información socialmente útil, que permita que la ciudadanía, en su calidad de electorado, conozca el origen, monto y destino de los recursos con que cuentan los referidos sujetos, tanto para su operación ordinaria, como aquellos que aplican para los procesos internos de selección o los destinados para sufragar los gastos de una campaña electoral, y b) la equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos y demás sujetos obligados para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos.¹¹

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

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

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

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

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

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

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

Robert Alexy¹², en su obra *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad*¹³, refiere que la “Ley de ponderación”, dicta “Como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro”, continúa señalando que la ley de ponderación expresa que optimizar en relación con un principio colisionante no consiste en otra cosa que ponderar. La ley de ponderación muestra que ésta puede descomponerse en tres pasos. En el primero debe constatar el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio. A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario. En un tercer paso finalmente debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro.

En razón de lo anterior, se aprecia una colisión entre la omisión de presentar el informe de precampaña por parte de Rachid Hassad González Parra y la posible imposición de la sanción de pérdida o cancelación del registro del mismo como candidato a Presidente Municipal del Municipio de Pátzcuaro, Michoacán de Ocampo, pues con ello se restringiría el derecho humano del ciudadano a ser votado.

Sobre el particular es necesario mencionar que el C. Rachid Hassad González Parra al contestar la demanda manifestó a esta autoridad lo que en seguida se transcribe para su pronta referencia:

Primer escrito

(...)

Que por medio del presente recurso, vengo a dar respuesta a su oficio de mérito mediante el cual solicita los siguiente:

(...)

1. Por lo que ve al primero de los puntos, se señala que el método de selección interna, según la Convocatoria emitida por el Comité Ejecutivo Nacional de MORENA a los procesos internos para la selección de candidaturas para: diputaciones al Congreso Local a elegirse por el principio de mayoría relativa y representación proporcional; y miembros de los Ayuntamientos de elección popular directa y, en su caso, miembros de las alcaldías y concejalías para los procesos electorales 2020-2021 emitida el 30 de enero de 2021 , presuntamente se realizó de la siguiente forma:

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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

BASE 1. El registro de aspirantes para ocupar las candidaturas se realizará ante la Comisión Nacional de Elecciones, en los términos siguientes:

a) *Considerando la situación extraordinaria ocasionada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), para privilegiar el derecho a la salud y disminuir al máximo posible la interacción entre personas, garantizado su derecho de participación, el registro para efectos de la presente convocatoria será en línea.*

b) *El registro en línea se hará a través de la página de internet:*

<https://registrocandidatos.Morena.app>

c) *El registro se abrirá desde la publicación de esta convocatoria y se cerrará, para cada cargo y entidad federativa, a las 23:59 horas de la fecha señalada en el Cuadro 1²*

BASE 2. *La Comisión Nacional de Elecciones revisará las solicitudes, valorará y calificará los perfiles de los aspirantes de acuerdo a las atribuciones contenidas en el Estatuto de Morena, y sólo dará a conocer las solicitudes aprobadas que serán las únicas que podrán participar en la siguiente etapa del proceso respectivo.*

La Comisión Nacional de Elecciones dará a conocer la relación de solicitudes de registro aprobadas de los aspirantes a las distintas candidaturas, a más tardar en las siguientes fechas:

Cuadro 2

Todas las publicaciones de registros aprobados se realizarán en la página de internet: <https://morena.si/>

Sólo los/as firmantes de las solicitudes de registro aprobadas por la Comisión Nacional de Elecciones podrán participar en las siguientes etapas del proceso respectivo.

El registro de los/as aspirantes podrá ser cancelado, o no otorgado, por violación grave a las reglas establecidas en el Estatuto y esta Convocatoria a juicio de la Comisión Nacional de Elecciones y el Comité Ejecutivo Nacional. Queda estrictamente prohibido que los/as aspirantes realicen acusaciones públicas contra el partido, sus órganos de Dirección u otros aspirantes o protagonistas, o cometan actos de violencia física contra otros miembros o el patrimonio del partido. La falta a esta disposición será sancionada con la cancelación del registro de la precandidatura correspondiente.

BASE 6. DE LA DEFINICIÓN DE CANDIDATURAS

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

6.1. **MAYORÍA RELATIVA Y ELECCIÓN POPULAR DIRECTA.** *Las candidaturas de cargos a elegirse por el principio de mayoría relativa y elección popular directa, se definirán en los términos siguientes: Considerando el hecho público y notorio de que no es posible táctica y jurídicamente llevar a cabo la Asamblea Electoral a que se refiere el inciso o del artículo 44° del Estatuto de MORENA, por causa de fuerza mayor derivada de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), así como diversos pronunciamientos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷ y la inminencia de los plazos de las etapas del Proceso Electoral; con fundamento en el artículo 44°, inciso w. y 46°, incisos b., c., d. del Estatuto, la Comisión Nacional de Elecciones aprobará, en su caso, un máximo de 4 registros que participarán en las siguientes etapas del proceso. En caso de que se apruebe un solo registro para la candidatura respectiva, se considerará como única y definitiva en términos del inciso t. del artículo 44° del Estatuto de MORENA.*

En caso de aprobarse más de un registro y hasta 4 por parte de la Comisión Nacional de Elecciones, los aspirantes se someterán a una encuesta realizada por la Comisión Nacional de Encuestas para determinar el candidato idóneo y mejor posicionado para representar a MORENA en la candidatura correspondiente; el resultado de dicho estudio de opinión, tendrá un carácter inapelable en términos de lo dispuesto por el artículo 44°, letras, del Estatuto de MORENA. La Comisión Nacional de Elecciones podrá ejercerla competencia a que se refiere el inciso h. del artículo 46° del Estatuto.

En su caso, la metodología y resultados de la encuesta se harán del conocimiento de los registros aprobados, mismos que serán reservados en términos del artículo 31, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

CABE SEÑALAR QUE ESO SEÑALA LA CONVOCATORIA CORRESPONDIENTE: SIN EMBARGO. EL SUSCRITO DESCONOCE SI EFECTIVAMENTE SE REALIZÓ DE ESA FORMA. EN VIRTUD PE QUE NUNCA FUI NOTIFICADO SI SE APROBÓ EL REGISTRO RESPECTIVO NI SE PUBLICÓ EN LA FÁGINA DE MORENA.SI QUIÉNES OBTUVIERON REGISTRADOS.

2. *Por lo que ve al segundo de los puntos solicitados, se desconoce por no ser información a la que el suscrito tenga acceso.*

3. *Por lo que se refiere al tercero de los puntos, se desconoce por no ser información a la que el suscrito tenga acceso.*

Cabe señalar que el periodo de precampaña conforme al calendario electoral del Instituto Electoral de Michoacán concluyó el 31 de enero de 2021, por lo que no se realizaron actos de precampañas respecto a las candidaturas a las que se refiere la Convocatoria referida, puesto que la misma fue publicada un día antes.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

4. *Por lo que ve al cuarto punto, se señala que el suscrito realicé mi solicitud de registro al cargo de candidato a Presidente Municipal de Pátzcuaro, Michoacán el 07 de febrero de 2021.*

Sin embargo, desconozco si fue aprobado mi registro y si participé como aspirante a dicho cargo, en virtud de que nunca fui notificado ni se publicaron los registros aprobados en la página de morena.si de conformidad con la Base 2 de la Convocatoria.

5. *En cuanto al quinto de los puntos, se hace mención que toda vez que el periodo de precampaña conforme al calendario electoral concluyó el 31 de enero de 2021, no se realizaron actos de precampañas respecto a las candidaturas a las que se refiere la Convocatoria referida, y por tanto, no se actualizó la obligación de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña ante esa autoridad fiscalizadora.*

6. *Por lo que se refiere al punto número 6, hago de su conocimiento que no se realizaron gastos de precampaña por ningún concepto.*

7. *Por lo que se refiere al punto número 7, hago de su conocimiento que no se realizaron gastos de precampaña por ningún concepto.*

8. *Por lo que ve al último de los puntos, es necesario precisar que, si bien el suscrito solicité mi registro como aspirante a candidato a la Presidencia Municipal de Pátzcuaro, Michoacán, lo cierto es que, nunca fui notificado ni se publicó la lista de los aspirantes registrados en la página de morena.si, por lo que desconozco si fui aprobado y si participé en el proceso de selección interna respectivo. Aunado a lo anterior, el que suscribe, no realicé actos de precampaña ni erogué gastos, pues por principio de cuentas la convocatoria se emitió un día antes al de terminación del periodo de precampaña, de conformidad con el calendario electoral emitido por el Instituto Electoral de Michoacán, como ya se señaló anteriormente.*

(...)”

Segunda Respuesta

“(...

Al respecto, se señala que el método de selección interna, según la Convocatoria emitida por el Comité Ejecutivo Nacional de MORENA a los procesos internos para la selección de candidaturas para: diputaciones al Congreso Local a elegirse por el principio de mayoría relativa y representación proporcional; y miembros de los Ayuntamientos de elección popular directa y, en su caso, miembros de las alcaldías y concejalías para los procesos electorales 2020-2021 emitida el 30 de enero de 2021, presuntamente se realizó de la siguiente forma:

BASE 1. *El registro de aspirantes para ocupar las candidaturas se realizará ante la*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

Comisión Nacional de Elecciones, en los términos siguientes:

a) Considerando la situación extraordinaria ocasionada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), para privilegiar el derecho a la salud y disminuir al máximo posible la interacción entre personas, garantizado su derecho de participación, el registro para efectos de la presente convocatoria será en línea

b) El registro en línea se hará a través de la página de internet: <https://registrocandidatos.morena.app>

c) El registro se abrirá desde la publicación de esta convocatoria y se cerrará, para cada cargo y entidad federativa, a las 23:59 horas de la fecha señalada en el Cuadro 12.

BASE 2. *La Comisión Nacional de Elecciones revisará las solicitudes, valorará y calificará los perfiles de los aspirantes de acuerdo a las atribuciones contenidas en el Estatuto de Morena, y sólo dará a conocer las solicitudes aprobadas que serán las únicas que podrán participar en la siguiente etapa del proceso respectivo.*

La Comisión Nacional de Elecciones dará a conocer la relación de solicitudes de registro aprobadas de los aspirantes a las distintas candidaturas, a más tardar en las siguientes fechas:

Cuadro 2

Todas las publicaciones de registros aprobados se realizarán en la página de internet: <https://morena.sj>

Sólo los/as firmantes de las solicitudes de registro aprobadas por la Comisión Nacional de Elecciones podrán participar en las siguientes etapas del proceso respectivo.

El registro de los/as aspirantes podrá ser cancelado, o no otorgado, por violación grave a las reglas establecidas en el Estatuto y esta Convocatoria a juicio de la Comisión Nacional de Elecciones y el Comité Ejecutivo Nacional. Queda estrictamente prohibido que los/as aspirantes realicen acusaciones públicas contra el partido, sus órganos de Dirección u otros aspirantes o protagonistas, o cometan actos de violencia física contra otros miembros o el patrimonio del partido. La falta a esta disposición será sancionada con la cancelación eje/ registro de la precandidatura correspondiente.

BASE 6. DE LA DEFINICIÓN DE CANO/DA TURAS

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

6.1. **MAYORÍA RELATIVA Y ELECCIÓN POPULAR DIRECTA.** *Las candidaturas de cargos a elegirse por el principio de mayoría relativa y elección popular directa, se definirán en los términos siguientes: Considerando el hecho público y notorio de que no es posible fáctica y jurídicamente llevar a cabo la Asamblea Electoral a que se refiere el inciso o del artículo 44° del Estatuto de MORENA, por causa de fuerza mayor derivada de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), así como diversos pronunciamientos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 7 y la inminencia de los plazos de las etapas del Proceso Electoral; con fundamento en el artículo 44°, inciso w. y 46°, incisos b., c., d. del Estatuto, la Comisión Nacional de Elecciones aprobará, en su caso, un máximo de 4 registros que participarán en las siguientes etapas del proceso. En caso de que se apruebe un solo registro para la candidatura respectiva, se considerará como única y definitiva en términos del inciso t. del artículo 44° del Estatuto de MORENA*

En caso de aprobarse más de un registro y hasta 4 por parte de la Comisión Nacional de Elecciones, los aspirantes se someterán a una encuesta realizada por la Comisión Nacional de Encuestas para determinar el candidato idóneo y mejor posicionado para representar a MORENA en la candidatura correspondiente; el resultado de dicho estudio de opinión, tendrá un carácter inapelable en términos de lo dispuesto por el artículo 44°, letra s, del Estatuto de MORENA. La Comisión Nacional de Elecciones podrá ejercer la competencia a que se refiere el inciso h. del artículo 46° del Estatuto.

En su caso, la metodología y resultados de la encuesta se harán del conocimiento de los registros aprobados, mismos que serán reservados en términos del artículo 31, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos.

CABE SEÑALAR QUE ESO SEÑALA LA CONVOCATORIA CORRESPONDIENTE; SIN EMBARGO, EL SUSCRITO DESCONOCE SI EFECTIVAMENTE SE REALIZÓ DE ESA FORMA, EN VIRTUD DE QUE NUNCA FUI NOTIFICADO SI SE APROBÓ EL REGISTRO RESPECTIVO NI SE PUBLICÓ EN LA PÁGINA DE MORENA.SI QUIÉNES OBTUVIERON EL REGISTRO

CABE SEÑALAR QUE EL PERIODO DE PRECampaña CONFORME AL CALENDARIO ELECTORAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN CONCLUYÓ EL 31 DE ENERO DE 2021, POR LO QUE NO SE REALIZARON ACTOS DE PRECampañas RESPECTO A LAS CANDIDATURAS A LAS QUE SE REFIERE LA CONVOCATORIA REFERIDA, PUESTO QUE LA MISMA FUE PUBLICADA UN DÍA ANTES.

Aunado a lo anterior, se señala que el suscrito realicé mi solicitud de registro al cargo de candidato a Presidente Municipal de Pátzcuaro, Michoacán el 07 de febrero de 2021. Sin embargo, desconozco si fue aprobado mi registro y si

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

participé como aspirante a dicho cargo, en virtud de que nunca fui notificado ni se publicaron los registros aprobados en la página de morena.si de conformidad con la Base 2 de la Convocatoria, y por tanto, no se actualizó la obligación de rendir el informe de ingresos y gastos de precampaña ante esa autoridad fiscalizadora.

*Cabe señalar que no se realizaron gastos de precampaña por ningún concepto, ni se obtuvieron ingresos por ello; por lo que niego lo manifestado por la denunciante, aclarando que desconozco si algún tercero de mala fe o de buena fe, hizo propagando con mi imagen.
(..)”*

Al respecto, cobran aplicación al caso las razones que sustentan la Tesis 1.^a CCCXI/2014 (10.^a) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro **PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO**¹⁴.

Consecuentemente, 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.

No debe pasar desapercibido que este Instituto no solo tiene la obligación de velar porque sus sanciones sean proporcionales en razón de los sujetos incoados, sino que tiene a su vez como una de sus atribuciones principales la de garantizar y legitimar el ejercicio efectivo del derecho humano de la ciudadanía al sufragio pasivo de conformidad con los artículos 1.º y 35, fracción II de la Constitución, de forma tal que las únicas restricciones sean objetivas, razonables y, por lo tanto, proporcionales.

Al respecto, conforme al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas¹⁵ cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos

¹⁴ Registro digital 2007343.

¹⁵ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57.º periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrafos. 2 a 5.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 15.

a votar y ser elegido, consagrados, de entre otros en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberá basarse en criterios objetivos y razonables.

En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho al voto adquiere una especial relevancia en las sociedades democráticas; pues los presupuestos de un Estado democrático se fundamentan en la participación inclusiva y universal de los ciudadanos; es por ello, que estos deben tomarse en consideración en la interpretación y aplicación del derecho¹⁶.

Marco normativo del derecho al sufragio

Como premisa normativa inicial es necesario señalar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior considerar que el derecho de la ciudadanía al sufragio pasivo, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su correlativo artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es un derecho humano fundamental de carácter político-electoral de base constitucional y configuración legal; lo que implica que puede ser válidamente regulado por la legislatura ordinaria, siempre que se respete su contenido esencial y, por tanto, no se impongan condiciones que hagan nugatorio su contenido, o bien sean irrazonables, carentes de una base objetiva o desproporcionadas.

En esa línea, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las restricciones a los derechos de participación política deben ser interpretadas limitativamente, y en caso de encontrarse ante una diversidad de sentidos sobre el significado de una norma restrictiva, debe preferirse aquella que restrinja en menor medida el ejercicio del derecho a ser votado¹⁷.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido el mismo criterio, adicionando que para su aplicación, se debe cumplir con el principio de legalidad; es decir, dichas restricciones y/o limitaciones deben estar expresamente previstas en una ley y cumplir el requisito de proporcionalidad¹⁸; esto es, el derecho al voto debe apreciarse desde la dimensión de la protección hasta su ejercicio efectivo.

¹⁶ CEDH, Case of Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Application no. 74025/01, párrafos. 58 -62.

¹⁷ Pleno de la SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008 y sus acumulados, Sentencia de 12 de enero de 2010, pág. 91.

¹⁸ Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL**. Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 133 y 134.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021

Así pues, el derecho humano a la participación política previsto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no protege una forma de organización política en particular, sino los diversos mecanismos a partir de los cuales la voluntad general puede trascender en las decisiones públicas; ello, atendiendo a que es a través del derecho al voto, que las sociedades adquieren la posibilidad de participar en los procesos de dirección de los asuntos públicos, se involucra a la voluntad popular en la libre determinación de las decisiones políticas y potencializa la constitución de formas de gobierno democráticas, consecuentemente cualquier restricción que se imponga a su ejercicio deberá basarse en criterios objetivos, claros y razonables¹⁹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en una sociedad democrática, el reconocimiento de los derechos y libertades inherentes de la persona, su garantía y el respeto al Estado de derecho constituyen una triada indispensable; asimismo que de entre las condiciones necesarias para alcanzar una sociedad democrática, se encuentra: i) el derecho de acceso al cargo y su ejercicio de conformidad con la ley; ii) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; la existencia de un régimen plural de participación; y, iii) la separación e independencia de los poderes públicos²⁰.

Establecido lo anterior, es importante señalar que de conformidad con el artículo 30, numeral 1, inciso a), b), d), f) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines de este Instituto, contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; **asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales** y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; **llevar a cabo la promoción del voto informado**, entre otros.

Así pues, este Consejo General no puede obviar que el 6 de junio de la presente anualidad se celebra la Jornada Electoral, y que es imperativo para este Instituto velar por la integridad del Proceso Electoral y garantizar el ejercicio libre, certero e informado del derecho por las y los ciudadanos a votar, por lo que las determinaciones que éste emita deberán generar condiciones que permitan responder a dichas obligaciones.

¹⁹ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General 25, La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57. ° periodo de sesiones, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párrs. 2 a 5.

²⁰ Corte IDH, Caso Yatama vs., Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 127, párrs. 191 a 194.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

Por consiguiente, resulta necesario apartarse de una interpretación —literal o de algún otro tipo de interpretación que arroje un producto similar— de las disposiciones legales en estudio que den como resultado una lectura desproporcionada y, en su lugar, preferir **una interpretación que otorgue una protección más amplia al derecho humano fundamental al sufragio pasivo** frente a las obligaciones derivadas del sistema de fiscalización y, en particular, de las obligaciones de los partidos y de los precandidatos de rendir cuentas.

Cabe señalar que estas obligaciones derivan del mandato constitucional de vigilar el origen y el destino de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, sus candidatos y precandidatos.

Por tanto, en el caso concreto, la sanción prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), **fracción III** de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en retirarle al C. Rachid Hassad González Parra el derecho a la candidatura, **no es la idónea**, toda vez al restringir su derecho a ser votado se violentaría la integridad de la contienda electoral, ya que no solo se afecta el derecho del ciudadano si no que se afecta el derecho de quien vota al lesionar la certeza de los electores, en virtud, del calendario electoral al que se está sujeto.

Señalado lo anterior, es dable establecer que la prevista en la fracción I, consistente en una 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 a la ciudadana infractora, a fin de que enmiende su conducta.

Señalado lo anterior, lo procedente ahora es analizar si en el caso en concreto, resulta viable imponer a **Rachid Hassad González Parra** la sanción prevista en la **fracción II** del citado precepto legal, para tal efecto se debe considerar que, no presentó informe de precampaña ni ante el partido Morena ni ante la autoridad fiscalizadora.

Ahora bien, con la finalidad de proceder a imponer la sanción que conforme a derecho corresponda, esta autoridad electoral debe valorar la capacidad económica del infractor, el artículo 223 bis, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización, establece que la autoridad electoral determinará la capacidad económica mediante la valoración de documentos con los que cuente; así como de aquellos derivados de consultas realizadas a las autoridades financieras, bancarias y fiscales, al respecto la misma fue determinada en el **inciso h)** del presente apartado, **denominado “La capacidad económica del sujeto infractor”**, los cuales llevan

a esta autoridad a concluir que el ciudadano cuenta con capacidad económica suficiente para cumplimentar las sanciones que en el presente caso se determinen.

Así pues, tomando en consideración las particularidades anteriormente analizadas este Consejo General considera que la sanción prevista en la citada **fracción II** del artículo 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una **multa** de hasta cinco mil días Unidades de Medida y Actualización, es la idónea para cumplir una función preventiva general dirigida a los miembros de la sociedad en general, y fomentar que el participante de la comisión, en este caso el sujeto obligado se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

Lo anterior, porque la imposición de las sanciones depende de las condiciones objetivas y subjetivas que rodean la comisión de la falta, por tanto, acorde a la lógica del sistema, si la falta cometida es de tal entidad para imponer una sanción económica, la misma resulta proporcional para el fin buscado, con independencia de que **Rachid Hassad González Parra** no haya resultado triunfador en el proceso interno de Morena.

De este modo, la razonabilidad de la sanción en relación con la falta cometida, al tratarse de la omisión de presentar informes, es acorde para desalentar que la ciudadanía que aspire a postularse a un cargo de elección popular pueda cometer, en el futuro, este tipo de infracción que impide la debida rendición de cuentas

Lo anterior es congruente con lo establecido con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Recurso de Apelación **SUP-RAP-133/2021 Y ACUMULADOS**, cuya parte conducente se cita a continuación:

7. Calificación de la falta, individualización de la sanciones y desproporcionalidad de éstas.

7.1 Decisión

*Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** al partido actor y a las recurrentes, en cuanto a que el Consejo General del INE no tomó en cuenta las circunstancias particulares de cada caso para calificar las faltas, además, las sanciones no son desproporcionadas, de ahí que los agravios resulten **infundados**, por una parte, e **inoperantes**, por otra.*

7.2 Explicación

El partido actor y las recurrentes aducen que el Consejo General del INE impuso sanciones que vulneran lo dispuesto en el artículo 22 constitucional al resultar desproporcionadas y excesivas.

Las recurrentes afirman, por una parte, que el Consejo General del INE, indebidamente, calificó las faltas como graves especiales, cuando son de una entidad menor –al no existir dolo en la conducta–, lo que trajo como consecuencia que las sanciones sean desproporcionales con la falta cometida.

*Esta Sala Superior, considera que son **infundados** los planteamientos, porque la calificativa de gravedad especial de la falta, así como las sanciones impuestas –consistentes en una multa– son conforme a Derecho.*

Lo anterior, ya que dentro de los criterios para calificar la gravedad de la falta se encuentra la naturaleza del tipo de bien jurídico tutelado vulnerado con la infracción. Por tanto, la calificación de la gradualidad es distinta y el reproche es diverso si se afecta o se expone una formalidad mínima o se afecta la rendición de cuentas.

*En ese sentido, en cuanto a la reprochabilidad derivada de las circunstancias que rodean el hecho ilícito y del infractor, entre otros aspectos, intervienen las condiciones de ejecución y participación del infractor, como la **sistematicidad** y la **intención** en las conductas que dan origen a la responsabilidad.*

*En el caso, como quedó descrito en apartados previos, estamos **ante la presencia de omisiones del partido actor y de las recurrentes de presentar sus informes de precampaña**, lo cual en consideración de esta Sala Superior afectó seriamente el ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad administrativa electoral, los principios de rendición de cuentas y equidad, y lesionó gravemente los bienes jurídicos tutelados por la norma.*

Además, el hecho de que las conductas no se hubieren realizado con dolo, no implica que deba considerarse por sí misma como una atenuante, pues sólo se trata de un elemento más que la autoridad fiscalizadora debe tomar en cuenta para valorar la infracción y, en consecuencia, la sanción a imponer¹⁰⁴¹.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

Por lo anterior, al haberse acreditado la omisión de presentar los informes, se considera que, con independencia del dolo o culpa, la calificación de las faltas como graves especiales, es acorde con los parámetros establecidos por esta Sala Superior, en relación con el bien jurídico tutelado, pues como se explicó la culpa o el dolo son un elemento de otros que debe tomar en cuenta el Consejo General del INE, sin que éste sea determinante.

Misma suerte impera para el argumento de Paloma Rachel Aguilar Correa sobre la inexistencia de reincidencia. Incluso, se advierte que los elementos relativos a la singularidad de la infracción y la reincidencia no le reportan un beneficio a la recurrente, en la medida en que el Consejo General del INE concluyó que se trató de una sola conducta omisiva y, además, que no existían datos que evidenciaran dicha reincidencia.

*Ahora bien, en cuanto al argumento relativo a que debió imponerse una amonestación pública, considerando que a esta fecha la recurrente ya no participa en el Proceso Electoral, resulta **infundado**.*

Ello, porque la imposición de las sanciones depende de las condiciones objetivas y subjetivas que rodean la comisión de la falta, por tanto, acorde a la lógica del sistema, si la falta cometida es de tal entidad para imponer una sanción económica, la misma resulta proporcional para el fin buscado, con independencia de que no haya resultado triunfadora en el proceso interno de Morena.

*Por otro lado, también resulta **infundado** el planteamiento de Mónica Liliana Rangel Martínez relacionado a que el monto involucrado determinado de \$148.769.82 (ciento cuarenta y ocho mil setecientos sesenta y nueve pesos 82/100 M.N.) no es acorde con la sanción impuesta.*

*Esto es así, porque además de las consideraciones expuestas anteriormente sobre ese monto, **no todos los elementos o circunstancias que concurren en la individualización de la sanción pueden y deben tener el mismo peso específico, porque dependerá de qué forma trascienda cada uno de estos a la lesión del bien jurídico tutelado para determinar su grado de relevancia en la imposición de la sanción.***

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

En el caso se acreditó la omisión de presentar el informe de precampaña, es decir, se afectó de forma sustancial la facultad fiscalizadora, para verificar los ingresos y egresos realizados.

*Por ello, en este caso, **el quantum del monto involucrado no resultó un elemento transcendente que permita atemperar la gravedad de la conducta, considerarlo así, implicaría incurrir en el absurdo de que el infractor obtuviera un beneficio por su conducta de ocultamiento y por la falta de presentación del informe***

*Aunado a lo anterior, se considera que tampoco asiste razón a la recurrente, porque **la sanción impuesta no se basó sustancialmente en el monto involucrado, pues fue sancionada por la omisión de presentar su informe de gastos de precampaña, con lo cual eludió las reglas de fiscalización en detrimento de los bienes jurídicos de la transparencia, rendición de cuentas y equidad. Es decir, fue sancionada por la omisión de presentar el informe y no tomando en cuenta el monto involucrado.***

*En otro orden, Morena, Paloma Rachel Aguilar Correa y Mónica Liliana Rangel Martínez afirman que la responsable omitió valorar las circunstancias particulares del caso, entre ellas, la **capacidad económica** de las ciudadanas involucradas y el impacto de las sanciones en sus actividades.*

Paloma Rachel afirma que la multa impuesta representa el 30% de sus ingresos anuales y no se consideró fehacientemente su capacidad económica y el perjuicio causado. Y Mónica Liliana señala que se trata de una pena que significa el 25% de su ingreso mensual.

Además, Morena alega la omisión de la autoridad responsable de justificar por qué determinó imponer las multas en función del porcentaje que representa respecto de la totalidad de los ingresos reportados por las personas físicas y por qué se trata de un monto razonable en relación con la falta, siendo que no existe ni reincidencia ni sistematicidad en las conductas, aunado a que ni el partido actor ni las ciudadanas involucradas adquirieron un beneficio directo.

(...)

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

En cuanto a las ciudadanas, basó su determinación, apoyándose en el informe rendido por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), relativo a la declaración de ingresos que reportaron en diversos ejercicios fiscales. Además, tomando en cuenta que respecto al bien jurídico tutelado vulnerado, era la sanción que permitía disuadir de volver a incurrir en esta irregularidad, en ese sentido, resultaba una sanción razonable.

(...)

Por lo anterior, la sanción a imponerse al sujeto obligado es de índole económica y equivale a **1,250 (mil doscientas cincuenta) Unidades de Medida y Actualización**, cantidad que asciende a **\$108,600.00 (cinto ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).**²¹

En consecuencia, este Consejo General concluye que la sanción que se debe imponer al ciudadano **Rachid Hassad González Parra**, es la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso c), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a **1,250 (mil doscientas cincuenta) Unidades de Medida y Actualización** equivalente a **\$108,600.00 (cinto ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).**

De este modo, es importante mencionar que la sanción impuesta **no se basó sustancialmente en el monto involucrado**, pues fue sancionada por la omisión de presentar su informe de gastos de precampaña, con lo cual eludió las reglas de fiscalización en detrimento de los bienes jurídicos de la transparencia, rendición de cuentas y equidad. Es decir, fue sancionada por la omisión de presentar el informe y no tomando en cuenta el monto involucrado.

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.

²¹ Criterio de sanción sostenido en la Resolución INE/CG442/2021 el cual no fue impugnado

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

7. Que las sanciones originalmente impuestas al **C. Rachid Hassan González Parra** en la Resolución **INE/CG816/2021**, quedaron intocadas en la sentencia recaída al expediente **ST-RAP-RAP-61/2021**, para quedar la siguiente manera:

Resolución INE/CG816/2021		Acuerdo por el que se da cumplimiento	
Monto Involucrado	Sanción	Monto Involucrado	Sanción
N/A	Una multa equivalente a 1,250 (mil doscientas cincuenta) Unidades de Medida y Actualización equivalente a \$108,600.00 (ciento ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.) .	N/A	Una multa equivalente a 1,250 (mil doscientas cincuenta) Unidades de Medida y Actualización equivalente a \$108,600.00 (ciento ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.) .

7. Que de conformidad con los razonamientos y consideraciones establecidas en el presente Acuerdo, se impone al **C. Rachid Hassan González Parra**, la siguiente sanción:

8.

“RESUELVE

(...)

QUINTO. Se sanciona al ciudadano **Rachid Hassad González Parra** con una multa equivalente a **1,250 (mil doscientas cincuenta) Unidades de Medida y Actualización** para el ejercicio dos mil veinte, misma que asciende a la cantidad de **\$108,600.00 (ciento ocho mil seiscientos pesos 00/100 M.N.)**, de conformidad con las razones y fundamentos expuestos en el **Considerando 10 apartado A** de la presente Resolución.

En atención a los antecedentes y Consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

ACUERDA

PRIMERO. Se modifica la parte conducente de la Resolución **INE/CG816/2021**, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil veintiuno, respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra de los partidos del Trabajo y Morena, así como sus candidatos en el municipio de Pátzcuaro, Michoacán, identificado con la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/94/2021/MICH, en los términos precisados en los Considerandos **6** y **8** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Infórmese a la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprobación del presente**, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente **ST-RAP-61/2021**.

TERCERO. Notifíquese personalmente la presente Resolución al C. Rachid Hassad González Parra.

CUARTO. Se instruye a a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, notifique al Instituto Estatal Electoral de Michoacán, para el efecto que proceda al cobro de la sanción impuesta al C. Rachid Hassad González Parra, la cual se hará efectiva a partir de que cause estado y en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de dicha sanción económica sean destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación dela entidad federativa correspondiente en términos de las disposiciones aplicables.

QUINTO. Se solicita al Organismo Público Local que informe al Instituto Nacional Electoral respecto de la ejecución de la sanción impuesta en el presente Acuerdo.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO ST-RAP-61/2021**

SEXO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 1 de septiembre de 2021, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, 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 dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña 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**