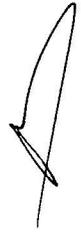


**VOTO PARTICULAR**  
**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y**  
**BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**  
**CONSEJERAS ELECTORALES**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LAS CONSEJERAS ELECTORALES LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES Y MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, RESPECTO DEL PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RECAÍDA AL RECURSO DE APELACIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-449/2016, INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN INE/CG622/2016, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y SU ENTONCES PRECANDIDATO AL CARGO DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE PUEBLA, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/37/2016.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "Constitución"); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante "LEGIPE"), 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante "CG"), presentamos **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 16 del orden del día de la Sesión Ordinaria del CG celebrada el pasado 24 de mayo de 2017, relativo al *Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la Sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-449/2016, interpuesto en contra de la Resolución INE/CG622/2016, respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurado en contra del Partido Acción Nacional y su entonces precandidato al cargo de Gobernador en el estado de Puebla, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/37/2016.*



**ANTECEDENTES**

**1. Denuncia**

El 12 de mayo de 2016 se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante "UTF") el escrito de queja mediante el cual el Partido Revolucionario Institucional (en adelante "PRI") denunció diversos hechos que, a su juicio, constituirían una transgresión a disposiciones en materia de fiscalización.



**VOTO PARTICULAR**  
**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y**  
**BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**  
**CONSEJERAS ELECTORALES**

Al respecto, en el escrito de queja se denunció —entre otras cuestiones— que durante el mes de febrero de 2016, se difundió diversa propaganda gubernamental en beneficio del entonces precandidato a Gobernador por el Partido Acción Nacional (en adelante “PAN”), el C. José Antonio Gali Fayad, a cargo de los siguientes sujetos y en la temporalidad que se indica:

| Sujeto  | Periodo  |
|---|--|
| Presidenta del Patronato del Sistema Municipal DIF del Municipio de Puebla, Puebla. | En la queja no se especifica el periodo de dicha propaganda (en la resolución se precisa que la temporalidad fue del 27 de enero al 8 de febrero de 2016).     |
| Presidente Municipal del Municipio de Puebla, Puebla.                               | A partir del 10 de febrero de 2016 y hasta el 20 de febrero de 2016 (no obstante, el proyecto precisa que la temporalidad fue del 8 al 18 de febrero de 2016). |

Conforme a lo anterior, en el escrito de queja se señala que:

- a) La **difusión** en todo el territorio del estado de Puebla de la **propaganda gubernamental —con motivo del informe de labores de la entonces Presidenta del Patronato del Sistema Municipal DIF del Municipio de Puebla—, resultó innecesaria e injustificada**, ya que no era una facultad conferida expresamente por la normatividad al caso concreto.
- b) En tanto que la propaganda de la entonces Presidenta del Patronato mencionado, la C. Alma Dinorah López Gargallo, exhibía la leyenda “Dinorah López de **Gali**”, resaltando el apellido de su cónyuge, el C. José Antonio **Gali** Fayad, existió una **sobreexposición del apellido Gali**, lo que constituyó un **beneficio indebido** al otrora precandidato a Gobernador del estado de Puebla del PAN, **al posicionar su apellido**.

## 2. Resolución

El 26 de agosto 2016, el CG aprobó la resolución **INE/CG622/2016**, por la cual se declaró **infundado** el procedimiento de queja en materia de fiscalización referido, el cual se identificó con el registro INE/Q-COF-UTF/37/2016. Inconforme con lo anterior, el inmediato día 30, el PRI interpuso recurso de apelación a fin de controvertir la citada resolución. El mencionado medio de impugnación quedó registrado con la clave SUP-RAP-449/2016.

## 3. Impugnación

El 28 de septiembre de 2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Superior”) emitió sentencia en el recurso de apelación 

SUP-RAP-449/2016, en la que determinó **revocar** la resolución anterior, y ordenar que el **CG emitiera una nueva** en la cual, de manera exhaustiva, se analizaran los argumentos planteados por el PRI en la denuncia. Textualmente la Sala Superior señaló lo siguiente:

“QUINTO. Estudio de fondo.

[...]

Ahora bien, tal como se ha hecho constar, parte de los motivos de inconformidad se encaminan a señalar que, existe una incongruencia en la resolución impugnada, al considerar que se varió la litis primigenia, al aducir que la denuncia hecha se encontraba relacionada con la **difusión indebida del apellido GALI, generó un beneficio previo** al hoy Gobernador Electo, **posicionándolo anticipadamente al periodo de precampañas en el Estado de Puebla, situación que no fue motivo de análisis por parte de la autoridad responsable.**

Los motivos de inconformidad son **fundados** en atención a lo siguiente.

De la lectura de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, se advierten los siguientes puntos, para lo que nos interesa se destacan:

A. Que resultaba evidente que el **informe de labores** de la entonces Presidenta del DIF Municipal de Puebla, resultaba **innecesaria e injustificada** la difusión del informe de labores en la Ciudad de Puebla, al no ser una facultad conferida expresamente en la ley.

B. **Posicionamiento y sobreexposición del apellido GALI**, mediante la publicidad del informe de gobierno de la entonces Presidenta del DIF Municipal de Puebla. **Creando así inequidad en la contienda**, para ello realiza una compulsas de la publicidad tanto de la Presidenta del DIF como del Presidente Municipal del Municipio de Puebla.

Anexando para probar ello diversas pruebas en las que se señalaba la coincidencia entre la propaganda de los informes en cuestión, tal como se expone a continuación:

[Se insertan imágenes]

C. Elementos que a su juicio no implicaban rendición de cuentas de la publicidad de los informes de labores respectivos, sino que se trataba de **frases con fines político electorales** que ofertan el apellido GALI.

D. **Sistematicidad** de cada uno de los **elementos tipográficos, visuales y de contenido** que hacen que la propaganda de los informes de labores de la entonces Presidente del DIF y del Presidente Municipal que **generaron un beneficio directo a la precampaña** de José Antonio Gali Fayad.

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

E. Que, de acreditarse los hechos denunciados, debería considerarse que el **gasto erogado fuera sumado a los gastos de precampaña** del otrora candidato José Antonio Gali Fayad.

De los puntos en cuestión planteados en la denuncia primigenia, se observa que los mismos no fueron tomados en cuenta por la autoridad responsable al momento de dictar la resolución impugnada.

En efecto, tal como se ha visto del resumen previo de la resolución controvertida, la misma se concentró en pronunciarse respecto de los siguientes tópicos:

El estudio se dio en dos apartados: 1. Aportaciones de entes prohibidos y 2. Propaganda genérica a cargo del Partido Acción Nacional.

Respecto al primer punto, de Aportaciones de entes prohibidos se dividió en tres sub apartados: 1.1 Propaganda con motivo del informe de actividades del Patronato del Sistema Municipal DIF Puebla; 1.2 Propaganda con motivo del informe de actividades del Presidente Municipal de Puebla y 1.3 Propaganda genérica del Gobierno del Estado de Puebla.

Esto es la autoridad responsable, se limita al análisis de la legalidad de la difusión de propaganda, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionado con la excepción del artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la difusión de informes de labores, así como la temporalidad de la difusión de la propaganda gubernamental del Estado de Puebla y de la del Partido Acción Nacional.

De lo anterior, **no se advierte pronunciamiento en relación con las temáticas a que se hace referencia y que son motivo de la presente impugnación.**

En ese sentido, resulta evidente que respecto a los puntos A, B, C, D y E **la autoridad responsable faltó a su deber de atender todos los cuestionamientos sometidos a su consideración**, con el fin de garantizar que la resolución que se emita atienda todos los aspectos vinculados con la efectiva resolución del litigio.

Incluso para sostener su dicho, el denunciante aportó, diversos elementos de prueba, los cuales, de la resolución impugnada, no se ve que hayan sido valorados.

Por lo que, al no haberse pronunciado sobre los tópicos de referencia, **faltó al principio de exhaustividad** que establece el artículo 17 de la Constitución Federal.

[...]

En consecuencia, ante lo fundado del concepto de agravio relativo a la falta de exhaustividad, lo procedente conforme a Derecho es **revocar** la resolución impugnada,

CBP

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

para el efecto de que la autoridad responsable emita de inmediato uno nuevo, en el que sea exhaustivo en el análisis de los argumentos planteados en la denuncia de mérito.”<sup>1</sup>

#### 4. Acatamiento a la sentencia

En cumplimiento a la sentencia citada, el 24 de mayo de 2017 la mayoría de las y los Consejeros Electorales del CG, aprobaron el acuerdo **INE/CG177/2017**, mediante el cual se resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

“**PRIMERO.** Se da cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-449/2016, en términos del presente documento.

**SEGUNDO.** Se da vista al Instituto Electoral del estado de Puebla en los términos precisados en el Considerando **6** en relación con los sub apartados del **II** al **IV** del Considerando **5** del presente Acuerdo.

[...]”

#### CONSIDERANDOS

**PRIMERO. Preámbulo.** Tal y como lo expresamos en la sesión del CG en la que se aprobó el acuerdo objeto del presente voto particular, no compartimos la postura mayoritaria de determinar que:

1. El *Instituto Nacional Electoral* (en adelante “INE”) **no es competente** para conocer de los hechos denunciados, al tratarse de infracciones que están asociadas a la materia local.
2. **Corresponde al Organismo Público Local Electoral del Estado de Puebla** (en adelante “OPLE”) —y no el INE— **determinar si existió un beneficio directo a la precampaña** del C. José Antonio Gali Fayad. Lo anterior, derivado de la determinación de una posible trasgresión a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución, en relación a la difusión la propaganda gubernamental objeto de la denuncia.

---

<sup>1</sup> Cursivas y negritas fuera del original.

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

3. **A partir de la determinación del OPLE, esta autoridad** estará en la posibilidad de realizar una **eventual cuantificación de los gastos** implicados, para efectos de los topes de gastos respectivos.

Por el contrario, es nuestra convicción que el proyecto debió devolverse a fin de que el INE asumiera la competencia para determinar: *i*) si el gasto de la propaganda relacionado con la supuesta sobreexposición del apellido “Gali” implicó un beneficio directo a la precampaña del C. José Antonio Gali Fayad; y *ii*) si existió alguna violación asociada a la materia de fiscalización (no a la relacionada con lo contencioso-electoral, del ámbito local). Derivado de ello, en esta misma sede nacional se determinara el impacto en el reporte de tales gastos.

Lo anterior, con independencia del pronunciamiento jurídico que el OPLE emitiera, en el ámbito de su competencia, respecto a la presunta trasgresión a lo previsto en el artículo 134 constitucional.

Desde nuestro punto de vista, el error en el que cae el acuerdo aprobado tiene su origen en la confusión del tipo de infracciones que le corresponde conocer a cada autoridad. Conforme a lo expresado previamente, por nuestra parte, podemos advertir que **de los mismos hechos** de la denuncia, **pueden derivarse infracciones distintas** que deben resolverse en dos **ámbitos** (o esferas competenciales) distintos:

1. Por un lado, las infracciones relacionadas con la violación al artículo 134 párrafo 8 de la Constitución (por el uso parcial de recursos públicos) y al artículo 242 párrafo 5 de la LEGIPE (por el incumplimiento a la normas relacionadas con el informe de labores), están circunscritas a la **esfera competencial local**, por lo que, en efecto —tal y como se establece en el acuerdo aprobado— es el OPLE el que, a través de las vías procesales locales relacionadas con los procedimientos contencioso electorales (procedimientos especiales y ordinarios sancionadores), debe conocer y pronunciarse, sin que, de hecho, sea necesario que de ello dé cuenta a esta autoridad.
2. Por otro lado, las infracciones relacionadas con el origen y destino de los recursos empleados en el marco de un proceso electoral local, al emitirse propaganda (de la presidenta del DIF y del presidente municipal) ligada gráficamente con la emitida por el entonces precandidato Antonio Gali Fayad, que derivó en la sobreexposición del apellido de éste y que, por ende, se tradujo en un beneficio para su precampaña, corresponden a la **esfera competencial nacional**, por lo que deben ser conocidas y resueltas por el INE, a través de los procedimientos en materia de fiscalización.

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

Esta distinción es relevante para determinar la forma en que se debió acatar la sentencia SUP-RAP-449/2016, dictada por la Sala Superior. En este sentido, en virtud de que se estaba ante una queja en materia de fiscalización, el acuerdo objeto del presente voto particular debió limitarse a analizar las infracciones en esta materia (descritas en el punto 2 del párrafo anterior). En cambio, al obviarse este análisis y, remitir el expediente al OPLE por incompetencia (a fin de que ellos analicen las presuntas infracciones en su propio ámbito de competencia), **se está omitiendo, también, acatar en forma completa** lo ordenado por la Sala Superior. Dicho de otro modo, en nuestro concepto, con la decisión aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, la *litis* relacionada con las cuestiones de fiscalización **quedaría sin ser resuelta**, faltando con ello a la tutela judicial efectiva.

En las líneas posteriores explicaremos a detalle las razones de nuestro disenso y las consecuencias negativas que el precedente inaugura para el modelo de fiscalización aprobado a partir de la reforma político-electoral de 2014.

**SEGUNDO. Renuncia de la facultad fiscalizadora.** La razón esencial de nuestro disenso estriba en que, en el nuevo modelo de fiscalización, la única autoridad competente para conocer sobre infracciones en materia de fiscalización es el INE. Bajo esa tesis, resulta contrario a dicho modelo que —como se establece en el acuerdo aprobado— **el ejercicio de nuestras atribuciones se supedita a un pronunciamiento previo del OPLE** respecto de:

*i)* la actualización de **irregularidades diversas** (que si bien derivan de los mismos hechos, son infracciones distintas, de las que no dependen necesariamente aquéllas en materia de fiscalización); y

*ii)* la determinación de si la precandidatura de José Antonio Gali Fayad **se benefició** de dicha difusión “irregular” (a pesar de que la determinación de tal beneficio no forma parte del análisis que corresponde al OPLE, en su ámbito de competencia, puesto que las infracciones a los artículos 134 constitucional y 242, párrafo 5 de la LEGIPE **no dependen de que se genere un beneficio** a un tercero o no).

En otras palabras, a partir del acuerdo materia del presente voto particular, no sólo se supedita la decisión del INE —para determinar una irregularidad en materia de fiscalización y, en su caso, cuantificar el gasto de la propaganda objeto de la denuncia para efectos del tope respectivo— a la determinación de una autoridad diversa, sino que incluso se traslada a una autoridad incompetente jurídicamente una determinación —en particular, el beneficio que la difusión de la propaganda gubernamental pudo implicar en una precampaña— que

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

debiera recaer en la autoridad encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos.

Así, disentimos de la decisión mayoritaria porque, desde nuestra perspectiva, se traduce en renunciar al ejercicio de una facultad constitucional —como lo es la fiscalización de los recursos— o, al menos, en supeditar esa facultad que el Constituyente depositó en esta autoridad nacional, a la decisión de un ente de carácter local. Ello, cuando lo correcto sería considerar que entre ambas facultades (la de la autoridad nacional y la de la local) no existe una interdependencia jurídica, sino, por el contrario, una autonomía competencial que hace innecesario hacer depender la actuación de uno de los dos órganos a la decisión del otro<sup>2</sup>.

En ese sentido, a fin de clarificar nuestra postura, debemos señalar que lo que sí compartimos del acuerdo aprobado es que las irregularidades asociadas a la violación del artículo 134 párrafo 7 de la Constitución<sup>3</sup> y al artículo 242, párrafo 5 de la LEGIPE<sup>4</sup> son competencia del OPLE, por lo que resulta adecuado que se le dé vista a éste, a fin de que la investigación de tales infracciones siga el curso procesal correspondiente en el ámbito local. No obstante, estamos convencidas —como se ha señalado— que ello no supedita la decisión que la autoridad nacional debe adoptar, por lo que hace las infracciones en materia de fiscalización (con independencia de que unas y otras deriven de los mismos hechos).

Para ahondar en el planteamiento anterior, debe señalarse que la denuncia se alegaba que la **sobreexposición del apellido Gali** provocó un **beneficio** al entonces precandidato, por lo que las erogaciones que implicaron **deben ser sumadas** a sus gastos de precampaña. Al respecto, en el propio acuerdo aprobado se concluye que hay una serie de elementos



---

<sup>2</sup> Evidentemente, esta afirmación está circunscrita al caso concreto y la misma lógica permea en todo el sistema electoral mexicano, salvo en los casos en donde la norma expresamente prevé lo contrario, como, por ejemplo, en los casos en donde, de acuerdo con el artículo 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, la autoridad nacional está imposibilitada para dictar, *motu proprio*, medidas cautelares en los asuntos de violaciones a las normas de las entidades federativas en donde el medio comisivo es radio y televisión (por mucho que ésta sea competencia exclusiva del INE), pues está condicionada a que, aquí sí, el OPLE determine si hay una probable violación a las leyes locales y realice la solicitud respectiva al INE.

<sup>3</sup> “Artículo 134. (...) Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.”

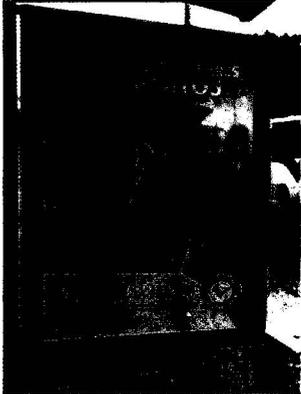
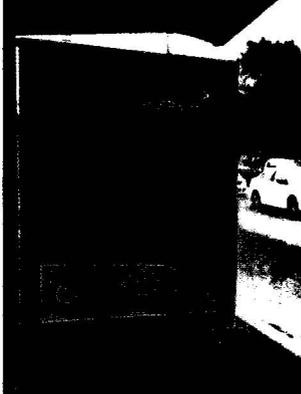
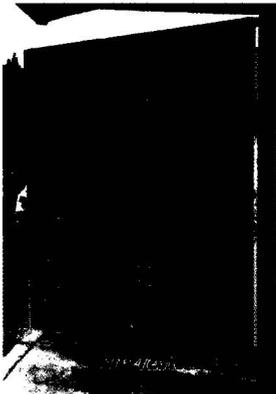
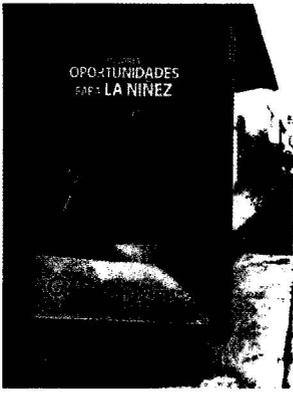
<sup>4</sup> “Artículo 242. (...) 5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”



VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

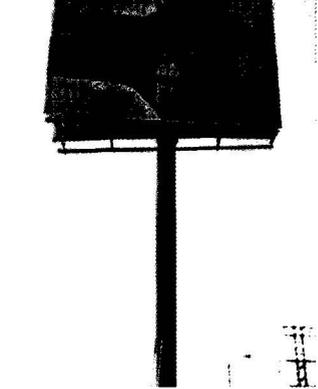
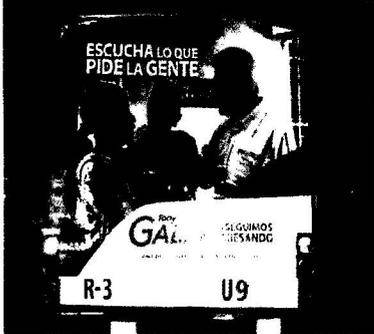
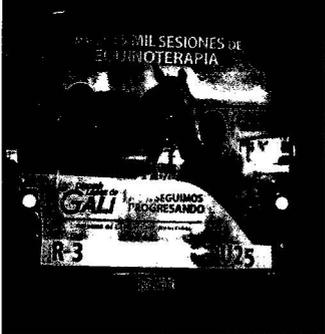
coincidentes entre la propaganda de la presidenta del DIF, del presidente municipal y de la precandidatura de José Antonio Gali Fayad, en los términos siguientes:

En primer lugar, el acuerdo inserta las imágenes de las propagandas comparadas, de acuerdo a lo siguiente:

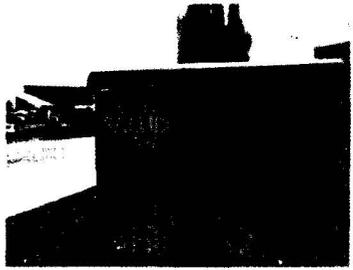
| Tipo de publicidad | Informe del entonces Presidente Municipal   | Informe de la entonces Presidenta del Sistema Municipal DIF                          |
|--------------------|---|--|
| Parabús            |   |   |
| Parabús            |  |  |




VOTO PARTICULAR  
 A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
 BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
 CONSEJERAS ELECTORALES

| Tipo de publicidad | Informe del entonces Presidente Municipal   | Informe de la entonces Presidenta del Sistema Municipal DIF                          |
|--------------------|---|--|
| Espectacular       |   |    |
| Espectacular       |  |  |
| Medallones         |  |  |

VOTO PARTICULAR  
 A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
 BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
 CONSEJERAS ELECTORALES

| Tipo de publicidad | Informe del entonces Presidente Municipal   | Informe de la entonces Presidenta del Sistema Municipal DIF                        |
|--------------------|---|--|
| Vallas             |  |  |

Al analizar el texto y las imágenes anteriores, el acuerdo sostiene que la composición de la propaganda, a pesar de que se presenta en diferentes formatos gráficos —tales como espectaculares, medallones, vallas o parabuses—, tiene características similares.

Por lo que hace al *texto* de la publicidad, el acuerdo precisa que se encuentra en dos bloques distintos: en la parte superior del plano de la composición y en la parte inferior. En la parte superior está el texto de las frases que son enunciados sencillos que describen la situación de hecho<sup>5</sup> que se quiere comunicar, así como la descripción de una conducta en el caso del enunciado “Escucha lo que pide la gente”. Conforme a ello, el acuerdo concluye que este elemento textual *tiene semejanza* en la publicidad de ambos informes de labores.

El otro bloque textual de la composición se localiza en la parte inferior de la misma y contiene: **a)** la identificación del funcionario público; **b)** un eslogan; **c)** la entidad a cargo de la difusión y, en algunos casos, **d)** un diseño de forma circular. Para mayor claridad el bloque de texto en ambos casos es el siguiente:

<sup>5</sup> Las frases eran las siguientes:

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- “Atención a personas con discapacidad”</li> <li>- “Más de 15 mil sesiones de equinoterapia”</li> <li>- “Talleres y actividades para la niñez”</li> <li>- “Rescate de espacios deportivos”</li> <li>- “Uniformes escolares gratuitos”</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- “Mejores oportunidades para la niñez”</li> <li>- “Formación integral de jóvenes”</li> <li>- “Actividades productivas y formativas”</li> <li>- “Centros de salud en juntas auxiliares”</li> </ul> |
|--|---|

| Informe del entonces Presidente Municipal  | Informe de la entonces Presidenta del Sistema Municipal DIF  |
|--|--|
|  <p>a) c) b) d)</p> |  <p>a) c) b)</p> |

Respecto a ello, el acuerdo precisa que la tipografía utilizada en ambos tipos de publicidad se caracteriza por el uso de minúsculas en el elemento a), de mayúsculas en los elementos b), c) y d), el uso de un cuerpo más grande en el caso del eslogan y uno más pequeño en el caso de la entidad a cargo de la publicidad; finalmente, se destaca la utilización del color azul en ambos casos y el fondo blanco sobre el que se inserta el cuerpo del texto.

Además de lo anterior, el acuerdo realiza un ejercicio comparativo en los términos siguientes. En el caso de la propaganda del entonces Presidente del Municipio de Puebla, se lee, en cada uno de los elementos antes señalados, lo que a continuación se indica:

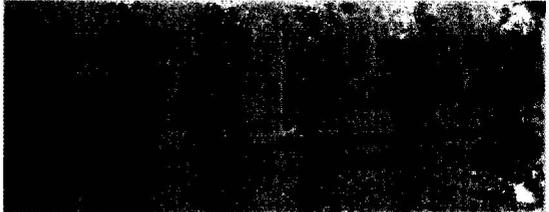
- a) "Tony Gali".
- b) "Aquí seguimos progresando".
- c) "Informe de resultados Ayuntamiento de Puebla".
- d) "Palabra cumplida".

Por su parte, en el caso de la propaganda de la entonces Presidenta del Sistema Municipal DIF del Municipio de Puebla, se lee lo siguiente:

- a) "Dinorah López de Gali".
- b) "Aquí seguimos progresando".
- c) "Informe de labores DIF Municipal".

Así, en el acuerdo se afirma que es posible detectar **elementos comunes** en ambos tipos de publicidad por lo que se refiere al bloque textual analizado, y que destaca el apellido Gali, conforme a lo siguiente:

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

| Informe del entonces Presidente Municipal   | Informe de la entonces Presidenta del Sistema Municipal DIF                        |
|---|--|
|  |  |

Con base en la muestra anterior, en el acuerdo se concluye que, tipográficamente el apellido Gali se caracteriza por el uso de mayúsculas y el uso del tono azul. Encima del apellido se advierte, en un cuerpo de menor tamaño en relación con el apellido “Gali”, en un caso la palabra “Tony”, y en otro “Dinorah López de”, cuyas características son el uso de minúsculas y el uso del tono azul.

En este orden de ideas, el acuerdo llega a la determinación consistente en que es posible advertir una serie de elementos coincidentes entre la propaganda de ambos sujetos de referencia.

Con base en lo anterior, es nuestra convicción que, a partir de los elementos anteriores, **el acuerdo debió concluir que si hubo una sobreexposición del apellido**, por lo que el INE **debió declarar fundado el procedimiento**, sumando el gasto correspondiente a la precandidatura denunciada, sin supeditar su decisión en materia de fiscalización a la determinación del OPLE, respecto de la presunta violación a los artículos 134, párrafo 8 de la Constitución y al artículo 242, párrafo 5 de la LEGIPE, los cuales no tienen —en sí mismos— un vínculo con aspectos de fiscalización.

Al respecto, debe señalarse que una posible contradicción de resoluciones en donde, en un escenario hipotético, el INE determinase que la sobreexposición implicó un beneficio a la candidatura denunciada y el OPLE, por el contrario, determinase que no existieron violaciones a los artículos aludidos, no debe ser motivo para esperar a la decisión de éste, pues **la fiscalización de los recursos no puede detenerse** y, además, al final ambas vías podrían terminar por unirse en sendero común, esto es, la sede de la decisión máxima en la materia electoral, por lo que la Sala Superior estaría conciliando la posible contradicción.



VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

Esta conclusión se hace más visible si se toma en cuenta que el conocimiento de las infracciones asociadas a la materia contencioso-electoral por parte del OPLE no excluye el conocimiento de las asociadas a la materia de fiscalización por parte del INE, pues como se ha señalado, ***un mismo hecho puede dar lugar a diversas infracciones***, sin que ello implique la vulneración al principio *non bis in idem*. Como criterio orientador de esta postura, sirve de base el sustentado por la Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**JUICIOS CIVIL Y PENAL COEXISTENTES, BASADOS EN LOS MISMOS HECHOS CITADOS POR LA MISMA PERSONA. NO VIOLAN EL ARTICULO 23 CONSTITUCIONAL.** Al seguirse un juicio civil y uno de orden penal, ***basados en los mismos hechos***, narrados por el mismo actor y denunciante respectivamente, no se está juzgando al recurrente dos veces por el mismo delito. En primer lugar, debe precisarse que en el primer procedimiento, se ventilan cuestiones que afectan exclusivamente a particulares, y que caen en el ámbito del derecho privado; mientras que por otro lado, en el proceso penal, se dirimen cuestiones en las que existe un interés de la sociedad, porque en su caso se sanciona una determinada conducta que previamente ha sido considerada como delito, y que cae en el ámbito del derecho público, resultando así claro que se está frente a ***dos acciones distintas*** que sin embargo, en su caso, pueden coexistir sin que ello se traduzca en la transgresión al artículo 23 de la Carta Magna, pues tal dispositivo no admite más interpretación que la siguiente: En primer término que tal artículo en su integridad se refiere a garantías del ciudadano en el ámbito penal, y en lo conducente que ninguna persona puede ser sometida a un procedimiento dos veces, por los mismos hechos que estén tipificados como delitos, lo que de ninguna manera excluye que por determinados hechos puedan ser procedentes dos acciones diversas y de distinta materia.

**SEGUNDO.** *Suspensión de la facultad fiscalizadora.* Aunado a lo expuesto, una segunda razón que advertimos para votar en contra del acuerdo, tiene que ver con la imposibilidad —o al menos, la seria dificultad— en la que un criterio como el propuesto coloca al INE para cumplir con la oportunidad debida, desde el punto de vista temporal, con las funciones de fiscalización encomendadas por la Constitución.

En efecto, de acuerdo con el nuevo modelo de fiscalización, y tal como lo señaló la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-277/2015, todas las quejas y procedimientos sancionadores relacionados con posibles gastos de precampaña y campaña deben estar

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

resueltos junto con los dictámenes correspondientes. Ello, a fin de estar en posibilidades de sumar los gastos derivados de los mismos a las erogaciones de los precandidatos y candidatos, ya que el CG tiene el deber jurídico de emitir resoluciones completas en materia de fiscalización, lo que implica que debe contar con todos los elementos necesarios para advertir la existencia o no de rebases de topes de gastos. Textualmente la Sala Superior determinó lo siguiente:

“[...]”

Por ende, carece de justificación jurídica que el mismo día en que emitió el dictamen consolidado, resolviera desechando la queja con apoyo en la consideración de que al momento de presentarse la denuncia se desconocía si los gastos serían reportados.

Lo anterior es así, debido a que el dictamen consolidado debe contener, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que se encuentra el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales.

En ese sentido, toda vez que en el mencionado dictamen consolidado se determina, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que se encuentra el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales, a juicio de esta Sala Superior la manera objetiva y material de acreditar que se ha rebasado la cantidad establecida como gasto de campaña y, consecuentemente, la causal de nulidad respectiva, es justamente con el resultado que se obtenga del dictamen consolidado, por lo que **los procedimientos sancionadores** en los que se aduzca la posible vulneración de la normativa electoral en materia de fiscalización y que estén relacionados con las campañas electorales **deben ser resueltos junto con la emisión del mencionado dictamen consolidado.**

**VOTO PARTICULAR**  
**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y**  
**BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**  
**CONSEJERAS ELECTORALES**

Lo anterior es así, dado que de esa forma se atiende real y efectivamente a la sistematización y funcionalidad del sistema de nulidades establecido en la Constitución Federal.

Por ende, como se ha precisado, a juicio de esta Sala Superior, como regla general, las quejas relacionadas con la presunta vulneración a la normativa electoral en materia de fiscalización, así como con las campañas electorales deben ser resueltas **a más tardar con la aprobación del dictamen consolidado**, porque sólo con la determinación conjunta, se podrá dotar de certeza a los participantes en el procedimiento electoral y a la ciudadanía en general, sobre la actualización o no de la causa de nulidad de la respectiva elección, consistente en exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.

[...]"

De lo expuesto con antelación se desprende que esperar —como se establece en el acuerdo objeto del presente voto— a sumar el gasto derivado de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización hasta en tanto el OPLE determine las violaciones a las normas locales, impediría cumplir con lo ordenado por la Sala Superior, según lo descrito previamente.

Lo anterior, en virtud de que el actual modelo de fiscalización presupone la máxima celeridad en la actuación fiscalizadora de la autoridad, en tanto que la aludida remisión provocaría dilaciones jurídicamente innecesarias.

Conforme a lo expuesto, esta autoridad no puede desentender su obligación de pronunciarse sobre la fiscalización. De hecho, nuestra postura encuentra asidero en la propia práctica que durante muchos años se presentó al interior del entonces IFE, en donde el Consejo General, al pronunciarse respecto a un asunto en materia de fiscalización, concluía que se estaba ante propaganda y daba vista a la Secretaría Ejecutiva para que la entonces Dirección Jurídica investigará lo correspondiente a su ámbito de atribuciones. En ese sentido, no tenía

**VOTO PARTICULAR**  
**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y**  
**BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**  
**CONSEJERAS ELECTORALES**

que ser la Dirección Jurídica (ahora Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral) la que previamente determinara si se actualizaba una infracción para después turnárselo a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Sobre lo expuesto, cabe reflexionar que, si esta práctica tenía lugar cuando el resultado de la fiscalización se emitía un año después de la jornada electoral, por mayoría de razón debe retomarse ahora que el modelo de fiscalización nos exige, como ya mencionamos, una celeridad máxima.

**TERCERO.** *Ausencia de pronunciamiento para poner fin al procedimiento.* En la sesión en donde se discutió el acuerdo objeto del presente voto particular expusimos que otra razón que fundamentaba nuestra imposibilidad para acompañar en sus términos el proyecto, era que, aunque el mismo —faltando a toda congruencia— concluía que, en efecto, existió una sobreexposición del apellido de Gali, proponía declarar **infundado** el procedimiento, porque, en términos llanos, el INE carecía de competencia. La problemática jurídica que advertimos es que eso implicaba que, si una vez remitido el asunto al OPLE, determinaba que sí se actualizaron infracciones locales e informaba de ello a esta autoridad, el expediente no podría reabrirse para declarar ahora fundado el procedimiento, ya que, procesalmente estaba concluido, lo cual impide emitir una nueva resolución en la misma materia respecto de los mismos hechos.

A fin de salvar la incongruencia descrita, el engrose al acuerdo eliminó las partes considerativas y resolutivas que aludían a la determinación de declarar infundado el procedimiento, limitándose a remitir llanamente el expediente al OPLE. El problema con el que ahora nos encontramos, es que tal supresión no fue sustituida por alguna otra figura procesal mediante la que se pusiera fin al procedimiento.

En esta problemática se hace patente la viabilidad de nuestra postura, pues de acuerdo con nuestra tesis, el procedimiento no debe concluirse sin antes agotar el estudio de los hechos relacionados con la materia de fiscalización, por lo que la resolución debió declarar fundado el procedimiento en esta materia (concluyendo así el procedimiento) y dar vista, como lo

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

hace el acuerdo aprobado por la mayoría, para que el OPLE se ocupara de las violaciones relacionadas con la materia contencioso electoral.

**CUARTO.** *Incongruencia interna.* Aunado a lo anterior, también en la sesión en la que se discutió el proyecto advertimos una ausencia de lógica jurídica en el mismo, cuando se iniciaba advirtiendo que el INE carecía de facultades para pronunciarse respecto a las violaciones que le competen a la autoridad local (como, por ejemplo, lo relativo al informe de labores a la luz del artículo 242 párrafo 5 de la LEGIPE) y, no obstante ello, el proyecto procedía a su análisis. La pregunta inmediata que se venía a la mente era, ¿cuál es la razón por la que se entra a analizar una infracción respecto a la cual no se es competente?

A fin de salvar esta incongruencia, en el engrose se eliminaron algunos argumentos considerativos que implicaban pronunciamientos de fondo, precisando en todos los apartados que esta autoridad carece de facultades para analizar las infracciones denunciadas, declinando, consecuentemente, la competencia a favor del OPLE.

De esta manera, el acuerdo quedó construido, a grandes rasgos, en los siguientes términos:

1. *Innecesaria, indebida e injustificada difusión del informe de labores en la ciudad de Puebla de la entonces Presidenta del Sistema DIF Municipal de Puebla.* En este apartado el acuerdo concluye que **el INE no tiene atribuciones** para determinar si algún órgano perteneciente a la administración pública municipal tiene competencia, con base en la normativa municipal, para la rendición de informes de labores o de gestión. En el mismo sentido, se sostiene que **tampoco se tiene competencia para pronunciarse sobre la calidad de servidor público** respecto de algún cargo.
2. *Posicionamiento y sobreexposición del apellido GALI mediante publicidad del informe de la entonces Presidenta del Sistema DIF Municipal de Puebla y del informe de actividades del Presidente Municipal del Municipio de Puebla, creando inequidad en la contienda.* En este rubro, como se precisó en el considerando segundo de este voto particular, el acuerdo lleva a cabo un análisis comparativo de las imágenes y del texto de las

VOTO PARTICULAR  
A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y  
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ  
CONSEJERAS ELECTORALES

propagandas implicadas y concluye que es posible advertir una serie de **elementos coincidentes** entre ellas.

A pesar de que el acuerdo determina que el INE es incompetente para conocer de los hechos relacionados con este apartado, **entra a estudiar el contenido de la propaganda** y se pronuncia respecto de la similitud existente, aunque no resuelve sobre si es fundado o infundado el procedimiento, sino que sencillamente determina dar vista al OPLE, al considerar que él es el competente.

3. *Publicidad que no se vincula con la rendición de cuentas al contener frases con fines político electorales.* En este apartado el acuerdo concluye, de igual forma, que el INE no tiene competencia para calificar el informe de labores o la publicidad como un verdadero ejercicio de rendición de cuentas y, no obstante ello, lleva a cabo un análisis de lo que implica el concepto de rendición de cuentas.
4. *Sistematicidad de cada uno de los elementos tipográficos, visuales y de contenido que hacen que la propaganda de la entonces Presidenta del DIF municipal y del entonces Presidente Municipal del Municipio de Puebla generen un beneficio directo a la precampaña de José Antonio Gali Fayad.* En este acápite, el acuerdo también concluye que el INE no tiene competencia para conocer de los hechos denunciados y, a pesar de ello, entra a estudiar la sistematicidad, la naturaleza del DIF, concluyendo que, a pesar de ser de dos entidades públicas distintas, sí es posible advertir la sistematicidad del contenido gráfico en la propaganda denunciada.
5. *Que de acreditarse los hechos denunciados deberían considerarse que el gasto erogado se sumase a los gastos de precampaña del otrora precandidato José Antonio Gali Fayad.* En este apartado, el acuerdo determina que, en virtud de que se advierte la posible violación al artículo 134 párrafo 8 de la Constitución, con motivo de la sistematicidad y la sobreposición referida, el OPLE debe determinar lo conducente, por lo que la suma de los gastos que se pretende en el escrito de queja, deberá actualizarse hasta en tanto

**VOTO PARTICULAR**  
**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y**  
**BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**  
**CONSEJERAS ELECTORALES**

exista una calificación de la propaganda y la identificación del beneficio correspondiente por dicha autoridad local.

A pesar de que el engrose trata de salvar la inconsistencia a que nos referimos y, en este sentido, ya no alude a que el INE es incompetente previo a concluir que el procedimiento es infundado, desde nuestro punto de vista, continúa latente la incongruencia descrita, puesto que, si se sostiene la incompetencia de esta autoridad para conocer de las infracciones denunciadas, entonces no cabría analizarlas como lo hace el acuerdo. Sólo como ejemplo citamos que en el mismo se concluye, respecto a la sobreexposición del apellido "Gali", que sí hay elementos gráficos similares entre las propaganda de la presidenta del DIF y la de la presidencia municipal, lo cual, estimamos, no es acorde con la lógica del acuerdo, pues, con independencia de que no se hace pronunciamiento sobre si se actualiza o no una infracción, lo cierto es que los hechos sí están recibiendo una calificación jurídica por parte de una autoridad que, conforme a la lógica del acuerdo, es incompetente.

En esta misma tesitura se encuentran los pronunciamientos del acuerdo relacionados con la conclusión a la que se llega respecto a una posible vulneración al artículo 134 constitucional, pues si bien tampoco se está concluyendo en forma terminante que la infracción tuvo verificativo, lo cierto es que sí se está concluyendo que, en un plano indiciario tal vulneración, lo cual, conforme a la lógica del acuerdo, no es competencia de esta autoridad. Ello, porque tanto la calificación indiciaria como la determinante son grados de la certeza a los que llega el órgano de conocimiento competente, una vez que ha analizados los elementos probatorios que obran en autos.

Sobre ello, es preciso apuntar que un análisis bajo el enfoque con el que está construido el acuerdo aprobado, ciertamente no corresponde al INE en su función fiscalizadora. Ello, porque el estudio que se hace nunca se vincula con aspectos relacionados con la sobreexposición y el gasto implicado y, por el contrario, se lleva a cabo un análisis que correspondería más a aquél que se lleva a cabo en los procedimientos ordinarios o especiales sancionadores, lo cual es incorrecto, pues, en primer lugar, se estaría variando la *litis*, de una cuestión en materia de fiscalización a una cuestión en materia contencioso-

**VOTO PARTICULAR**  
**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y**  
**BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**  
**CONSEJERAS ELECTORALES**

electoral, y, en segundo lugar, se estaría incurriendo en una especie de *desvío procesal* porque, a través de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, se estarían haciendo pronunciamientos que corresponden al procedimiento sancionador ordinario o especial de carácter local. Lo grave de esta situación, entonces, es que el INE estaría atendiendo una materia contencioso electoral que no le compete y desatendido su facultad fiscalizadora, que sí le compete.

**QUINTO.** *Propuesta.* Como adelantamos en las líneas previas, esta autoridad es la que debe que tomar la decisión en materia de fiscalización, por eso la propuesta concreta que planteamos en la sesión del CG fue que el procedimiento se escindiera y que se remitiera al OPLE lo que era materia local y que el proyecto se devolviera a la UTF, para que este CG se pronunciara respecto de lo que es su ámbito de competencia en el ámbito de fiscalización, esto es, el beneficio a la campaña del precandidato denunciado, y consecuentemente, la aportación de un ente prohibido. Derivado de lo anterior, se debió haber realizado la cuantificación correspondiente, para efectos del tope de gastos de la precampaña.

Al considerar lo contrario, ello implica que el INE estaría cercenando con su propia decisión las facultades que tiene para fiscalizar los recursos implicados en cualquier campaña local, cuando se alegue, además, una posible infracción en materia contencioso electoral de carácter local.

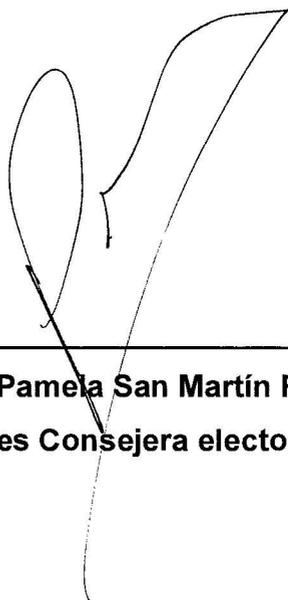
La consecuencia de ello es que no se estaría impartiendo una tutela judicial efectiva y completa, ya que, como el INE es la única autoridad en materia de fiscalización, las infracciones en esta materia quedarían sin ser atendidas, pues, como ya señalamos, el OPLE sólo se habrá de pronunciar por las infracciones contenciosos-electorales de carácter local.

Por las razones expuestas con anterioridad y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LEGIPE, 13, párrafo 1, fracción b)  del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de

**VOTO PARTICULAR**  
**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES y**  
**BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**  
**CONSEJERAS ELECTORALES**

Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentamos **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 16 del orden del día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del INE celebrada el pasado 24 de mayo de 2017, relativo al *Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la Sentencia de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-449/2016, interpuesto en contra de la Resolución INE/CG622/2016, respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurado en contra del Partido Acción Nacional y su entonces precandidato al cargo de Gobernador en el estado de Puebla, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/37/2016.*

**Atentamente**



---

**Lic. A. Pamela San Martín Ríos y  
Valles** Consejera electoral



---

**Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez**  
Consejera electoral