



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA AL DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE PRECAMPAÑA A LOS CARGOS DE GUBERNATURA Y AYUNTAMIENTOS CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2021-2022 EN EL ESTADO DE DURANGO**

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; 35, 36, numeral 1 y 39, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, numeral 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 2.3 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE) celebrada el pasado 18 de marzo de 2022, consistente en el Proyecto de Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización y Resolución del Consejo General del INE respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de precampaña a los cargos de Gubernatura y Ayuntamientos correspondiente al proceso electoral local ordinario 2021-2022 en el Estado de Durango. En este sentido, si bien comparto el proyecto en lo general, me permito manifestar las razones por las que no comparto el ID 11 del Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI) y el ID 4 de MORENA.

**Motivos de disenso:**

**1. ID 11, PRI**

Derivado de los monitoreos en redes sociales hechos por la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante UTF), se observó al PRI la existencia de distintas publicaciones en Facebook y Twitter, mediante los cuales se detectó la realización de un evento celebrado el pasado 3 de febrero de 2022 en las instalaciones del referido partido en el Estado de Durango, en donde hubo 2 personas que se ostentaron como personas precandidatas sin que al efecto hayan sido registradas por ese partido político. Los casos son los siguientes:

Nombre	Cargo
Juana Leticia Herrera Ale	Presidencia Municipal de Gómez Palacio
Homero Martínez Cabrera	Presidencia Municipal de Lerdo



CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En este sentido, en respuesta al Oficio de Errores y Omisiones el PRI manifestó que sí se realizó el evento materia de observación, el cual tuvo como finalidad que las personas en cita presentaran su solicitud de pre-registro como personas precandidatas, por lo que en el momento en que se realizó el evento de referencia dichas personas no contaban con el estatus de precandidatas, y que de conformidad con el proceso interno de selección de precandidaturas de ese partido, fue hasta el 19 de febrero de 2022, cuando adquirieron tal calidad, razón por la cual resultaba material y jurídicamente imposible que se les considerara como precandidatos y por lo tanto registrarlos con tal calidad, no obstante lo anterior, y de manera *ad cautelam*, presentó los respectivos informes de ingresos y gastos en ceros. Cabe precisar que en dicho evento participó su precandidato a la Gubernatura de Durango, Esteban Villegas Villareal.

Es de precisar que, en el presente caso, se dio garantía de audiencia a los CC. Juana Leticia Herrera Ale y de Homero Martínez Cabrera, quienes, de manera coincidente, confirmaron los dichos formulados por su partido político. Para dar un mayor panorama del evento observado, a continuación incorporo algunas imágenes del mismo:



Fuente: Dictamen PRI, Durango.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

Por lo anterior, la UTF procedió a analizar y valorar la información que fue recabada en este procedimiento, a fin de determinar si el evento materia de observación constituye un evento proselitista que hubiera generado algún beneficio o posicionamiento ante el electorado, esto es, si se actualizan los elementos establecidos en la Tesis LXIII/2015 7-08-2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior), mismos que son finalidad, temporalidad y territorialidad, asimismo se analizó si se cumple con los elementos personal, temporal y subjetivo. Asimismo, se verificó que el partido reportó el evento en la contabilidad del ejercicio ordinario.

Así, se sostiene que, en el caso de la C. Juana Leticia Herrera Ale, se actualiza el elemento de temporalidad y territorialidad, no así el de finalidad porque no se advierte que en el evento se haga un llamado al voto o de apoyo u otros similares que impliquen la presentación de una plataforma u opción para el electorado, al igual que no se actualiza el elemento personal y subjetivo.

Respecto del caso del C. Homero Martínez Cabrera se sostiene que se actualiza solo el elemento de temporalidad, no así el de finalidad por las mismas razones ya expuestas, así como el de territorialidad, ya que el evento se llevó a cabo en el municipio de Gómez Palacio, y dicha persona contendría por el municipio de Lerdo, al igual que no se actualiza el elemento personal y subjetivo, por lo cual quedó sin efectos la observación.

Ahora bien, el motivo de mi disenso en el presente caso radica en que de una verificación a los testigos que recabó la UTF en sus monitoreos, y que fueron hechos del conocimiento del sujeto obligado y de las personas involucradas, se advierte que el evento del día 3 de febrero de 2022, no solo se trató de un acto protocolario en el cual las personas aspirantes acuden a la sede del partido a presentar su solicitud de registro a alguna precandidatura, sino que en adición a ello, se advierte la existencia de toda una serie de elementos -en la vía pública a un costado del Comité Municipal- que se utilizaron para la realización del evento observado, como lo es un templete, una estructura central metálica con una lona con el logo del PRI, equipo de audio y sonido, un grupo musical "Banda Sapioriz", alimentos para 450 personas, botellas de agua, banderas con el logo del PRI, 7 camiones de transporte de simpatizantes, lo cual, en principio deja en claro que se trató de un evento de tipo proselitista, propio de una precampaña electoral. Cabe precisar que dicho evento fue verificado por la UTF.

En este sentido, otro aspecto por el que discrepo de la determinación asumida por la mayoría de las y los Consejeros, radica en que del análisis a las manifestaciones que hicieron los CC. Juana Leticia Herrera Ale y de Homero Martínez Cabrera en el evento observado, se desprenden manifestaciones claras mediante las cuales dichas personas precandidatas



CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

solicitaron el apoyo de los asistentes para salir victoriosos en el Proceso Electoral en curso, aunado a lo cual, se tiene que la persona conductora del evento presentó a dichas personas como sus precandidatos y futuros candidatos para las Presidencias Municipales de Gómez Palacio y Lerdo.

Para mayor claridad, y tomando como referencia el video publicado en el perfil de Facebook de la C. Juana Leticia Herrera Ale (fue un evento transmitido en vivo <https://www.facebook.com/LetyHerreraAle/videos/490506512473424>), cito los fragmentos de las intervenciones en dicho evento:

◆ **Homero Martínez Cabrera (minuto 13:38 - 14:10):**

(...) *“Y a todos ustedes decirles que Lety Herrera, Esteban Villegas y Homero Martínez, no ganamos solos, necesitamos a las líderes seccionales, **necesitamos a toda esta estructura, necesitamos salir a ganar esta contienda que les encargamos mucho que nos ayuden, necesitamos salir fuertes** y gracias por estar aquí, y que cuenten con el apoyo de su amigo Homero Martínez, y que **vamos juntos a ganar primero Dios, ahí les encargamos**” (...).*

◆ **Juana Leticia Herrera Ale (minuto 15:11 - 17:28):**

(...) *“Gracias Esteban por acompañar tanto a Homero como a tu amiga Leticia ... gracias a todos y a cada uno de ustedes pero sobre todo agradecerles su tiempo su espacio a ustedes que estén aquí con nosotros ... **que estén aquí en este momento acompañándonos a quien será nuestro próximo Gobernador, a quien será nuestro próximo Presidente Municipal de Lerdo, y a quien será con el apoyo de ustedes, solos no podemos necesitamos a todos y a cada uno de ustedes, de sus familias, de sus parientes, de sus amigos** ... aquí mi padre se comprometió a que Esteban Villegas siendo Gobernador con el apoyo de cada uno de nosotros no va a dejar solo a Gómez Palacio, y así me comprometo yo con ustedes de que Esteban siendo Gobernador, yo voy a estar con él pidiéndole el apoyo que requerimos para Gómez Palacio” (...).*

◆ **Esteban Villegas Villareal (minuto 18:58 - 24:58):**

(...) *“Hubo muchas voces que les hubiera encantado que no llegara este momento aquí en Gómez para que Lety se registrara, para que Homero se registrara, para que fuéramos juntos en una fórmula potente, poderosa, pero a la vez humilde... pidiéndoles siempre a nuestra gente su apoyo y su respaldo y ustedes lo saben, ustedes conocen a Lety y ustedes conocen a Homero, gente de mucha humildad, pero firmes en sus decisiones ... Lety ven ... ya lo dijo Lety hace algunos años aquí estuvimos ... a toda la gente de Gómez y de Lerdo, ustedes me conocen soy una gente de campo, de un municipio pequeño y ahí siempre nos han enseñado a honrar nuestra palabra, a que cuando decimos algo lo tenemos que cumplir, **y yo les digo el día de hoy empeño mi palabra, mi corazón mi vida entera a Gómez Palacio con Lety y con Esteban se le va a llegar la hora, todo lo que se requiera para Gómez Palacio** ... Homero ... Homero es un hombre que conozco hace muchos años, que también tiene*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

*palabra, y yo les quiero decir una cosa, a los campesinos, a los obreros, al sector popular, a las amas de casa, a los adultos mayores, a los discapacitados a los jóvenes que para nosotros son importantes ... primero Dios que acepten el registro de Lety que estoy seguro que así va a ser, que acepten el registro de Homero, **y a partir de mañana que acepten los registros lo que nos quede en el tiempo de precampaña vamos a tratar de recorrer comunidad por comunidad, ejido por ejido, colonia por colonia, escuchando nuestra gente pero sobre todo diciéndoles que no nos dividan hay gente a la que le gustaría que este proyecto no llegara pero les vamos a mandar desde aquí un mensaje claro y fuerte ... la gente de Gómez y de Lerdo va a estar contenta porque estamos a punto de recuperar Gómez Palacio ... por eso con Homero con Lety les decimos de manera humilde requerimos su apoyo su respaldo requerimos que salgamos a partir de hoy a convencer a toda la gente de Lerdo y toda la gente de Gómez por un solo proyecto la Alianza Va por Durango del PAN del PRI y del PRD**" (...).*

◆ **Conductor del evento (minuto 25:16 - 25:25):**

*(...) "Ahí está la señal de nuestro candidato el Dr. Esteban Villegas, y **nuestros precandidatos Homero Martínez y Lety Herrera que próximamente serán nuestros candidatos** y el 5 de junio los llevaremos a la presidencia municipal del Gómez Palacio y Lerdo y al Dr. Esteban como el Gobernador del Estado de Durango" (...).*

En este sentido, se puede advertir que el evento de referencia tuvo como finalidad posicionar ante la militancia y ante la ciudadanía en general, la plataforma política bajo la cual contendrá en las próximas elecciones, y para el momento que nos ocupa, presentó a las precandidaturas de ese partido, en donde de igual forma existió un llamado de apoyo expreso para ganar los comicios próximos, así como que se realizaron promesas de campaña, como ha quedado expuesto.

No debe soslayarse que la Sala Superior, mediante la sentencia identificada como SUP-JDC-416/2021, reiteró el criterio relativo a que toda persona que pretenda ser postulada por un Partido Político como candidata o candidato a cargo de elección popular, deben ser considerados como precandidaturas, con independencia que obtuvieran, del órgano partidista, algún tipo de registro con la denominación de precandidatura, sin que tal calidad se limite, conforme a la ley, a algún procedimiento de selección en particular.

Otro aspecto que debe considerarse es el relativo a que el sujeto obligado, en respuesta al oficio de errores y omisiones, presentó de manera *ad cautelam*, los informes de ingresos y egresos de sus precandidatos Juana Leticia Herrera Ale y Homero Martínez Cabrera, con lo cual se tiene que dicho partido consintió y/o reconoció que dichas personas realizaron actos de precampaña que les resultaron benéficos.

Por lo anterior expuesto, se puede concluir lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

- 1) Que el evento del día 3 de febrero de 2022 se caracterizó por tener un cúmulo de elementos que contribuyeron a que, en los hechos, se tratara de un evento proselitista en el cual se presentó ante un gran número de personas, a la plataforma político-electoral de ese partido de cara a los próximos comicios, el cual generó un beneficio innegable.
- 2) Se debe valorar que el municipio de Lerdo se encuentra situado junto al municipio de Gómez Palacio, siendo que en el evento hubo presencia de militantes y simpatizantes del municipio de Lerdo, y se debe considerar que acudió y participó en dicho evento el precandidato a la Gubernatura por ese partido, quien realizó llamamientos expresos de apoyo para esa plataforma electoral.
- 3) Que de una revisión y valoración a las manifestaciones que hicieron Juana Leticia Herrera Ale, Homero Martínez Cabrera, Esteban Villegas Villareal, así como el presentador del evento, es claro que hubo expresiones mediante las cuales se solicitó expresamente el apoyo de la militancia y de la ciudadanía en general, para salir victoriosos en el presente proceso electoral, con lo cual, resulta evidente que se presentó y posicionó a dichas personas como una opción ante el electorado, siendo que para tal efecto se les presentó como precandidatos y futuros candidatos, por lo que se actualizó el elemento de finalidad.
- 4) Que, ante la presentación extemporánea de los informes de ingresos y egresos por parte del PRI, se tiene que dicho instituto político reconoció y consintió que Juana Leticia Herrera Ale y Homero Martínez Cabrera, realizaron actos de precampaña.
- 5) Que de conformidad con el criterio reiterado por la Sala Superior mediante la sentencia SUP-JDC-416/2021, se debe considerar como persona precandidata a toda persona que pretenda ser postulada por un Partido Político a un cargo de elección popular, como acontece en el presente caso.

Por lo anterior expuesto, considero que la determinación asumida por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General del INE es incorrecta, ya que contrario a ello, sí existen elementos objetivos y suficientes para considerar que el evento de mérito se trató de un evento proselitista que tuvo como finalidad posicionar a Juana Leticia Herrera Ale y Homero Martínez Cabrera como personas precandidatas en el presente proceso electoral, en el cual hubo llamados expresos de apoyo.

Por ello, se debió proceder de la siguiente manera: 1) Considerar como personas precandidatas a Juana Leticia Herrera Ale y Homero Martínez Cabrera; 2) Valorar que presentaron su informe de manera extemporánea, lo que tendría como consecuencia la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

imposición de una sanción proporcional a dichas personas y al PRI; 3) Cuantificar los gastos involucrados en el tope de gastos de precampaña; y 4) Prorratar los gastos de los precandidatos que participaron en dicho evento, razón por lo cual, **no acompañó el sentido propuesto.**

## 2. ID 4, MORENA

Derivado de los monitoreos en internet hechos por la UTF, se observó al partido MORENA la existencia de propaganda que hace alusión a su imagen, signos, emblemas y expresiones a un posible cargo de elección popular, en donde se identificaron a 3 personas que se ostentaron como personas precandidatas sin que al efecto hayan sido registradas por ese partido político. Los casos son los siguientes:

Nombre	Cargo
Gabino Cumplido Muñoz	Presidencia Municipal de Mezquital
José Socorro Jacobo Femat	Presidencia Municipal de Lerdo
Omar Enrique Castañeda González	Presidencia Municipal de Gómez Palacio

En este sentido, en respuesta al oficio de errores y omisiones el sujeto obligado manifestó que no llevó a cabo el registro de personas precandidatas, ya que ese partido no realizó actos de precampaña para el Proceso Electoral Local 2021-2022, por lo que no incurrió en violación alguna.

Se debe precisar que, en el presente caso, se dio garantía de audiencia a los CC. Gabino Cumplido Muñoz, José Socorro Jacobo Femat y Omar Enrique Castañeda González, quienes señalaron que siguieron el procedimiento de registro como precandidatos contenidos en la convocatoria emitida por su partido, para lo cual, proporcionaron información respecto de los gastos que realizaron para tales efectos. En el caso de Gabino Cumplido Muñoz se debe precisar que en su respuesta presentó su informe de ingresos y egresos con el desglose respectivo.

Por lo anterior, de una valoración a los elementos allegados al expediente, la UTF consideró que la propaganda observada sí constituye propaganda electoral al reunir los elementos de temporalidad, territorialidad y finalidad, así como cumple con el elemento personal y subjetivo, por lo que se consideró como precandidatas a las personas de referencia, razón por la cual, se concluye que el partido MORENA incurrió en omisión de presentar los informes de ingresos y gastos de sus precandidatos, por lo que la observación quedó no atendida y se le sanciona por la omisión de reportar los gastos detectados así como por la omisión de presentar tres informes.

En relación con los tres precandidatos, se razona que, si bien presentaron diversa documentación y comprobación para informar de los ingresos y gastos realizados en las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

actividades realizadas durante el periodo de precampaña, no se pueden considerar omisos en la obligación de presentar informes, aun cuando no exista evidencia que estos hayan sido presentados previamente al instituto político, por lo cual, al mostrar un ánimo de reporte se procedió a considerar como una presentación extemporánea de los informes, sin que se imponga sanción alguna.

Ahora bien, el motivo de mi disenso se centra en la valoración que propone la UTF respecto de los tres precandidatos de referencia, en el cual destaca que el “ánimo” de reporte que mostraron los precandidatos al presentar diversa documentación comprobatoria de los gastos realizados es suficiente para no imponer sanción alguna ante una presentación extemporánea de los informes.

Se debe precisar que, de la revisión a la documentación presentada por los precandidatos, se desprende que el C. Gabino Cumplido Muñoz sí presentó el informe de ingresos y gastos respectivo, siendo que en dicho caso es correcto que se considere como una presentación extemporánea, no obstante, considero que se debe imponer una sanción que sea proporcional a dicha persona.

Por lo que respecta a los CC. José Socorro Jacobo Femat y Omar Enrique Castañeda González, de una revisión a la documentación exhibida, se desprende que presentaron documentación diversa comprobatoria de gastos, sin embargo, no presentaron los informes que deben presentar a la autoridad fiscalizadora, razón por la cual es incorrecto que se consideren como una presentación extemporánea, ya que se tienen elementos suficientes para considerar que hubo una omisión en la presentación del informe, por la cual lo procedente es que se sancione por dicha infracción a las personas precandidatas de referencia.

No debe perderse de vista que, en el Proceso Electoral Local en el Estado de Guerrero 2020-2021, específicamente en el Acuerdo INE/CG357/2021, en acatamiento a la sentencia SUP-JDC-416/2021 y Acumulados, este Consejo General del INE, procedió a reindividualizar las sanciones ante la omisión de la presentación de los informes de ingresos y gastos de las personas precandidatas a la Gubernatura de Guerrero por el partido MORENA, en donde se tuvo el caso del C. Luis Walton Aburto, quien únicamente presentó documentación a la autoridad fiscalizadora sobre los gastos que realizó en dicho periodo, sin que al efecto haya cumplido con la presentación formal del informe al que estaba obligado, como acontece en el presente caso, y en donde si bien se reconoció que tuvo un ánimo de cumplimiento, ello no fue motivo para que no se le impusiera sanción alguna, sino que en aquel caso se le impuso una sanción de 2,500 Unidades de Medida Actualización lo que equivale a \$217,200.00.



CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Como se puede advertir, estamos ante casos iguales en donde las personas precandidatas no presentaron su informe de ingresos y gastos de precampaña, y en donde tuvieron un ánimo de informar sobre los gastos realizados, sin que se advierta la existencia de algún otro elemento que permita desvirtuar o justificar el incumplimiento a la obligación legal de presentar el multirreferido informe.

Por lo anterior, **no puedo acompañar** la determinación recién aprobada por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General del INE, mediante la cual se flexibilizó el criterio de valoración y sanción ante este tipo de infracciones a la normativa electoral, respecto del cual este Consejo General, en el Proceso Electoral 2020-2021 mostró un fuerte rigor, situación que no debe permitirse, pues de lo contrario se atenta contra los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, así como que se evidencia un trato desigual a los sujetos obligados.

Por lo cual, considero que en el presente caso se debió proceder de la siguiente manera: 1) Sancionar al C. Gabino Cumplido Muñoz por la presentación extemporánea del informe; 2) Respecto de los CC. José Socorro Jacobo Femat y Omar Enrique Castañeda González, a considerar que hubo una omisión en la entrega de sus informes y en consecuencia a imponer sendas sanciones que sean proporcionales; y 3) Cuantificar los gastos no reportados a los topes de gastos de precampaña.

Por las razones expuestas, de manera respetuosa, emito el presente **VOTO PARTICULAR.**

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

