



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 7 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN INSTAURADO EN CONTRA DE LA OTRORA COALICIÓN “POR UN COAHUILA SEGURO” Y SU ENTONCES CANDIDATO AL CARGO DE GOBERNADOR, EL C. MIGUEL ÁNGEL RIQUELME SOLÍS, PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2016-2017 EN EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, IDENTIFICADO CON EL EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/141/2017/COAH.

En la sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 30 de octubre de 2017, se aprobó en lo general por seis votos a favor la resolución respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización instaurado en contra de la otrora coalición “Por un Coahuila Seguro” y su entonces candidato al cargo de gobernador, el C. Miguel Ángel Riquelme Solís, para el proceso electoral ordinario 2016-2017 en el estado de Coahuila de Zaragoza, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/141/COAH. De acuerdo a esa votación en lo general, que acompañé, se declaró fundada la parte de la queja analizada en el Apartado A, relativa al no reporte del gasto de producción y post-producción de 84 videos difundidos en redes sociales, a los que corresponden un monto involucrado de \$1,461,600.00 y una sanción de \$2,192,400.00.

Asimismo, se votó en lo particular el Apartado D del proyecto de resolución, relativo a la denuncia del no reporte de gastos en seis inserciones periodísticas en diversos medios impresos. Durante la discusión de la resolución en la sesión del Consejo General, apoyé el proyecto en los términos en que se aprobó en la sesión de la Comisión de Fiscalización concluida el 27 de octubre de 2017 y se presentó al Consejo General. De acuerdo a esa versión de la resolución, a favor de la cual voté, se proponía determinar que:

- a) Las 6 inserciones constituirían propaganda electoral.
- b) Las citadas inserciones beneficiaban también al candidato Miguel Ángel Riquelme (y no únicamente a las candidatas a diputadas y presidentas municipales que las firmaron y reportaron



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

en su contabilidad de campaña), con lo que se debía prorratear el gasto considerando también su campaña.

- c) Una factura de \$239,424.00 por la contratación de la publicación de 1 de esas inserciones consideradas como propaganda se había reportado indebidamente en el informe del gasto ordinario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en lugar de haberlo hecho en los informes de campaña (en términos del artículo 79, párrafo 1, inciso a), fracción i de la Ley General de Partidos Políticos y del artículo 127 del Reglamento de Fiscalización), lo que se sancionaba con 100% del monto involucrado.

La mayoría del Consejo General decidió votar en lo particular en contra de esta parte del proyecto. En consecuencia, y a fin de tener certeza sobre cómo considerar los gastos de campaña reportados en el informe ordinario, se plantearon dos votaciones adicionales sobre este punto. En la primera, se sometería a consideración del Consejo General si se consideraban las seis inserciones como gasto de campaña (lo que seguía representando una falta de fiscalización), pero considerando que no beneficiaba al candidato Miguel Ángel Riquelme, por lo que su campaña no debería tomarse en cuenta al prorratear los gastos. En caso de no prosperar esta propuesta, se consideraría que únicamente las cinco inserciones ya reportadas en el gasto de campaña eran propaganda electoral, lo que implicaría que no hubo violaciones a las reglas de fiscalización. La mayoría del Consejo General apoyó la primera votación adicional.

A pesar de que voté a favor de la primera votación adicional (según la cual no se consideraba a ese candidato en el prorrateo de los gastos), no comparto el argumento de que el candidato Riquelme no se benefició de los gastos en las seis inserciones de prensa. De no haberlo hecho, podría haber prosperado la segunda votación adicional, en la que no se observaba falta alguna de fiscalización. A continuación expongo los motivos de mi disenso con los argumentos que subyacen en la postura prevaleciente en el Consejo General y las razones por las que la apoyé.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Esta parte de la denuncia se analiza en el Apartado D del proyecto de resolución. Durante la sustanciación de la queja, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) tuvo por acreditados la existencia y el origen de las inserciones. Las candidatas involucradas no negaron la publicación, aunque sí cuestionaron el dicho del partido denunciante de que se trataba de propaganda electoral. Asimismo, los periódicos que difundieron el desplegado reconocieron haber realizado la operación con el PRI.

Posteriormente, la UTF verificó que se hubiera realizado el registro contable del pago de las publicaciones en las contabilidades de las candidatas que las firmaron en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF). La Unidad comprobó que se habían reportado gastos de campaña por \$424,292.48, correspondientes a las inserciones únicamente en periódicos locales. Es decir, entre las pólizas de las candidatas no se encontró el registro del pago de \$239,424.00 al medio nacional. En cambio, éste se ubicó en la contabilidad ordinaria del PRI.

2. Las inserciones denunciadas son propaganda electoral y beneficiaron a la campaña de Miguel Ángel Riquelme.

Una vez que la UTF tuvo por cierto que las publicaciones se llevaron a cabo y que verificó dónde y cómo se hizo el registro contable correspondiente, correspondía responder dos preguntas: 1) Definir si las publicaciones deben considerarse propaganda electoral y 2) en caso de responder afirmativamente el primer cuestionamiento, determinar las campañas que se beneficiaron de ellas. En el proyecto de resolución que se presentó a Consejo General, la UTF constató que se trata de propaganda electoral y que el candidato Miguel Ángel Riquelme se benefició de ella. Yo comparto el análisis y las conclusiones de la Unidad por las razones siguientes.

De la *ratio decidendi* de tres tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (dos relevantes y una jurisprudencial), encontramos tres elementos objetivos para determinar si un gasto de un partido político puede considerarse un gasto de campaña e identificar al partido, coalición o candidato que se benefician.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por un lado, en la tesis LXIII/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ (TEPJF) se establecen tres elementos mínimos (mismos que deben presentarse simultáneamente en el gasto objeto de análisis) para llegar a esa definición:

“[...] a) finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; b) temporalidad, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en periodo de campañas electorales [...] y, c) territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.”

Además, en la tesis CXX/2002² se indica que el beneficio implica no únicamente atraer votantes hacia un candidato o un partido, sino reducir los de otros:

“[...] la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los partidos políticos que intervienen en la contienda electoral [...]”.

Por otro lado, la jurisprudencia 37/2010³ determina que la promoción de candidaturas puede ser indirecta:

“[...] se debe considerar como propaganda electoral todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.”

¹ De rubro “Gastos de campaña. Elementos mínimos a considerar para su identificación”, aprobada el 7 de agosto de 2015.

² De rubro “Propaganda electoral. Finalidades (Legislación del Estado de Chihuahua y similares)”, aprobada el 8 de octubre de 2001.

³ De rubro “Propaganda electoral. Comprende la difusión comercial que se realiza en el contexto de una campaña comicial cuando contiene elementos que revelan la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía”, aprobada el 6 de octubre de 2010.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De las tesis y la jurisprudencia anteriores se puede concluir que, de acuerdo con el TEPJF, un gasto se considera propaganda electoral si cumple con los criterios de finalidad, temporalidad y territorialidad. Además, la promoción o beneficio a una candidatura o a un partido político puede hacerse mediante signos, emblemas y expresiones relacionados que permitan identificarlos, incluso indirectamente. El beneficio puede obtenerse no solamente al tratar de ganar adeptos para un candidato, sino de restarlos de otro. Al aplicar estas hipótesis al caso denunciado, concluyo, como lo hizo UTF en la versión del proyecto de resolución que se aprobó en la Comisión de Fiscalización y que se presentó a Consejo General, que las publicaciones deben considerarse propaganda electoral y que benefician al otrora Miguel Ángel Riquelme.

a) Los desplegados constituyen propaganda electoral

Las publicaciones cumplen con generar un beneficio a una coalición y a un candidato al buscar restar los votos de un opositor. Esto se hace señalando directamente cualidades negativas del candidato del PAN e incluyendo emblemas y expresiones que permiten identificar indirectamente al candidato del PRI. En el proyecto de resolución que presentó la Comisión de Fiscalización (COF) al Consejo General, la UTF identificó puntualmente esos elementos.

Como se observa en la imagen del desplegado más arriba, la publicación incluyó el emblema del PRI, uno de los partidos que integraba la coalición “Por un Coahuila Seguro”, que postuló al candidato Riquelme. Asimismo, aunque en el texto de la inserción no se menciona a ese candidato por nombre, se menciona varias veces a su opositor Guillermo Anaya. Por ejemplo, el título es “Guillermo Anaya es un cobarde al ofender a las mujeres”. Después, se cuestiona: “¿Cómo trataría [Guillermo Anaya] a nuestras madres, hijas y hermanas desde una posición de poder, si se refiera a las mujeres con tanto desprecio?” Más adelante se afirma que “Guillermo Anaya con sus actos demuestra ser un peligro para las mujeres” y que “Guillermo Anaya no entiende los problemas que enfrentan las mujeres, quienes somos más de la mitad de la población en Coahuila.” Al final, se señala que “[...] en lugar de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

pedirles su voto, el candidato del PAN Guillermo Anaya debería ofrecer a las mujeres de Coahuila su respeto, sus disculpas y su renuncia.”

Las menciones que se hacen por nombre al candidato del PAN a la gubernatura de Coahuila son todas en un contexto negativo. Se advierte que, de ganar, sería un peligro para las mujeres, tras lo cual se le sugiere presentar su renuncia como candidato. Al buscar restar el apoyo para su candidatura, el desplegado cumple la finalidad de la propaganda electoral.

Por otro lado, como advirtió originalmente la UTF en el documento que presentó a la COF, las publicaciones también cumplen con los requisitos de temporalidad y territorialidad de la tesis LXIII/2015. La campaña electoral para gobernador de Coahuila se llevó a cabo del 2 de abril al 31 de mayo de 2015. Dado que las publicaciones se hicieron el 15 de mayo, es claro que ocurrieron dentro del periodo de campaña. Asimismo, éstas se difundieron en los diarios *Milenio Diario Laguna*,⁴ *Milenio* de circulación nacional, *Zócalo Saltillo*, *El Siglo de Torreón*, *Zócalo Monclova* y *Zócalo Piedras Negras*, todos los cuales tienen distribución en Coahuila, de acuerdo al Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación.⁵

Por lo tanto, me parece que la UTF hizo un análisis correcto al determinar que las publicaciones constituían propaganda electoral.

b) Los desplegados también benefician la candidatura de Miguel Ángel Riquelme

Las publicaciones en los diversos medios beneficiaron las campañas de las candidatas que las firmaron. Ellas mismas reconocieron esta circunstancia al reportar parte del gasto correspondiente en

⁴ En su denuncia, el PAN señaló que uno de los periódicos donde se difundieron las publicaciones es *Milenio (Local)*. De la verificación de las pólizas en el SIF y de la respuesta del proveedor se puede verificar que el nombre correcto del medio es *Milenio Diario Laguna*.

⁵ <http://pnmi.segob.gob.mx>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

su contabilidad de campaña. Sin embargo, el contenido del texto permite concluir que no solo ellas, sino también el candidato a gobernador Miguel Ángel Riquelme se benefició de las inserciones.

La tesis LXIII/2015 menciona que la propaganda debe tener el propósito de obtener el voto ciudadano o, según la tesis CXX/2002, restar los de algún opositor. Al mismo tiempo, la jurisprudencia 37/2019 indica que los candidatos pueden beneficiarse de la propaganda incluso si ésta contiene alusiones indirectas mediante signos, emblemas y expresiones.

Al aplicar esos criterios en este caso, se observa que Miguel Ángel Riquelme obtuvo un beneficio de la publicación que patrocinaron las candidatas, como concluyó la UTF en el proyecto de resolución que presentó a la COF. Los dichos negativos sobre Anaya tienen el efecto de reducir sus adeptos. Es decir, con la descalificación directa de la candidatura de Guillermo Anaya al apuntar que no sería un buen gobernador se busca restarle adeptos, lo que beneficiaría a Riquelme. Además, se identifica indirectamente a ese candidato al mencionar la campaña de gobernador en Coahuila, al ser él quien compite por el mismo cargo que Anaya y al incluir el emblema del PRI acompañado del nombre de diversas candidatas del mismo partido.

Tras identificar que una campaña se benefició de un gasto en propaganda, la consecuencia necesaria es asegurar que se asigne la campaña beneficiada la parte proporcional del gasto en la propaganda. Dado que el candidato Miguel Ángel Riquelme no incluyó en su reporte de gastos de campaña nada relacionado con estos desplegados, de acuerdo a los artículos 29, 30, 31, 32 y 218 del Reglamento de Fiscalización lo procedente –como lo hizo la COF en su proyecto presentado al Consejo- es prorratear los \$663,716.65 del monto involucrado total entre las candidatas que firmaron el desplegado (quienes reconocieron el beneficio a la campaña al reportar parte del gasto en su contabilidad de campaña) y Miguel Ángel Riquelme (quien se beneficiaría de la reducción del apoyo de Guillermo Anaya y a quien se identifica indirectamente al incluir el emblema del partido y el nombre de algunas candidatas postuladas por el mismo).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

3. Sentido de mi voto en lo particular en cuanto a las inserciones

Dado que la parte de la queja correspondiente a las inserciones en prensa fue objeto de diversas posturas en la discusión en el Consejo General, se propuso hacer una votación en lo particular sobre ese punto.

Como lo comenté en la mesa y lo he precisado arriba, yo comparto la valoración que hizo la UTF sobre las inserciones en el proyecto que se aprobó en la Comisión de Fiscalización y que se presentó al Consejo General. Sin embargo, considerar las publicaciones como propaganda electoral y que la misma también benefició a Riquelme, lo que requiere prorratear el gasto considerando su campaña, no obtuvo el apoyo de la mayoría del Consejo. A fin de tener certeza sobre cómo valorar las inserciones, se propusieron dos votaciones adicionales:

1. No considerar que el gasto benefició a Riquelme ni considerarlo para el prorrateo, sino únicamente fundar esta parte del procedimiento por lo que hace al reporte indebido del gasto de \$239,424.00, correspondiente a la factura de la edición nacional de *Milenio*, en el informe ordinario en lugar del informe de campaña. En este caso, se señalaría que había una falta a las normas de fiscalización: el no reporte de todos los gastos de campaña en el informe correspondiente, lo que implica reiterar el reconocimiento de que todos los gastos en inserciones fueron un gasto de campaña.
2. De no prosperar esa alternativa, se sometería a consideración la opción de determinar que únicamente las cinco facturas por \$424,292.48 corresponden a gasto de campaña que benefició solamente a las candidatas a diputadas y presidentas municipales y que no había falta alguna por reportar la factura de \$239,424.00 en la contabilidad ordinaria del partido. Dicho de otro modo, esta opción implicaba declarar infundada esta parte del procedimiento.

Por las razones que expuse, me parece la coalición encabezada por el PRI violó las normas de fiscalización porque no reportó en la contabilidad de su candidato a gobernador de Coahuila Miguel



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Ángel Riquelme propaganda electoral que lo benefició. La primera opción en la votación adicional sí contemplaba sancionar una de las conductas con las que, desde mi punto de vista, el partido incumplió las reglas de fiscalización: el no reportar en el informe de campaña todo el gasto en propaganda electoral. Sin embargo, con esta alternativa no se sancionaría el no haber reflejado en la contabilidad de campaña del candidato Riquelme el beneficio que obtuvo por la propaganda de las inserciones en medios, conducta que consideré inadecuada.

En cambio, la segunda opción en la votación adicional representaba una postura en el extremo opuesto a la que sostengo: que no había conducta alguna que sancionar. Es decir, se determinaría que el partido y el candidato cumplieron cabalmente sus obligaciones de reporte de gasto de campaña, algo que no comparto.

En consecuencia, tras no haber conseguido el voto mayoritario del Consejo General el análisis y la conclusión respecto las inserciones en medios, misma que comparto, y a fin de evitar que prevaleciera en el Consejo General una postura completamente contraria a la que sostengo, apoyé la alternativa que coincidía al menos parcialmente con mi punto de vista, razón por la cual presento este voto concurrente.

03 de noviembre de 2017, Ciudad de México


Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral