Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INE/CG570/2017

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE NO SE APRUEBA EL "PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE RESUELVE EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A FIN DE DETERMINAR LOS TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PARA GOBERNADORES, DIPUTADOS LOCALES, AYUNTAMIENTOS, ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y JUNTAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE CAMPECHE."

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

1. El 17 de noviembre de 2017, el licenciado Horacio Duarte Olivares, representante propietario de Morena, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, solicitó agregar al orden del día de la Sesión Ordinaria a celebrarse el 22 de noviembre de 2017, el Punto de Acuerdo siguiente:

   "PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE RESUELVE EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A FIN DE DETERMINAR LOS TOPES MÁXIMOS DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PARA GOBERNADORES, DIPUTADOS LOCALES, AYUNTAMIENTOS, ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y JUNTAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE CAMPECHE."

2. En sesión ordinaria celebrada el 21 de noviembre de 2017, se sometió a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el acuerdo referido en el párrafo anterior.

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

1. Competencia. El Consejo General es competente para emitir el presente Acuerdo, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, Base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo 1 inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 26, párrafo 10, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2. Marco Normativo aplicable. El artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de organizar las elecciones, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

Ahora, en términos del artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Consejo General de este Instituto, dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

Por su parte el artículo 26, párrafo 10, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, prevé la posibilidad de no aprobar un Proyecto de Acuerdo, en cuyo caso se elaborará el Acuerdo del Consejo, en el que consten los fundamentos y motivos por los cuales se determinó la no aprobación del proyecto y el resultado del estudio sobre los puntos de controversia, o bien, sobre los motivos y fundamentos de determinada decisión, a fin de dotar de certeza y seguridad jurídica a los involucrados en el acto jurídico.

3. Justificación del sentido de la determinación.

De conformidad con lo señalado en el antecedente primero del presente Acuerdo, se presentó a la consideración de este Consejo General el *"Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que resuelve ejercer la Facultad de Atracción, a fin de determinar los topes máximos de gastos de*

precampaña y campaña, para Gobernadores, Diputados locales, Ayuntamientos, Alcaldías de la Ciudad de México y Juntas Municipales del Estado de Campeche."

El referido documento se sometió a consideración del pleno del Consejo General, el cual acordó como no procedente su aprobación.

En principio, el representante de Morena, expuso las razones del Proyecto de Acuerdo que en síntesis son las siguientes:

1. Precisó que el proyecto indica la inequidad en la fijación de los topes de gastos de campaña;
2. Que el INE ejerza la faculta de atracción a fin de determinar los topes máximos de pre y campañas de las elecciones de gobernadores diputados locales y ayuntamientos, para que sean los mismos en los casos de gobernadores y senadores, conforme al principio de congruencia, porque ocupan el mismo territorio, tienen las mismas características, por lo tanto, los topes de gastos de campaña serían congruentes con las disposiciones normativas que se tienen, pues actualmente son topes de gastos *elevadísimos y muy bajos* que no corresponden con la realidad en relación de la proporción de la población que existe en cada territorio;
3. Que los topes de gastos que coloca el INE son más congruentes en términos de equidad, hablando de las elecciones de cargos similares en términos de la proporción de la población;
4. Por lo que hace a topes de otros cargos se propuso un principio de proporcionalidad para que los topes sean calculados de manera equitativa;
5. El proyecto garantiza la uniformidad en los topes de gastos.

Por su parte, el Consejero Presidente durante sus intervenciones manifestó lo siguiente:

> *Permítanme intervenir de manera muy breve, solamente para coincidir en el problema que tiene el Sistema Nacional Electoral y que señala justamente la representación de MORENA en este punto.*
>
> *Lo acabamos de vivir este año en las elecciones en las que el Instituto Nacional Electoral tuvo que revisar los ingresos y gastos de los partidos políticos nos*

encontramos con topes de gastos de campaña que comparados con los topes que acabamos de fijar para la elección presidencial, son 5 veces mayores si se toma en cuenta el número de electores.

Y nos encontramos también con casos en donde el tope de gasto de campaña proporcionalmente con otro estado en donde se realizaron elecciones es 2 veces y medio menor si se toma en cuenta como base de cálculo el número de electores involucrados.
Y esto creo que es importante subrayarlo, porque en el imaginario colectivo el Instituto Nacional Electoral es el que fija los topes y el que, en consecuencia, utiliza varas distintas para medir, y eso es absolutamente falso porque ***son los propios Legisladores locales los que tienen la competencia de determinar los criterios, las bases para que se fijen los topes de gasto de campaña en cada una de las elecciones****.*

Creo, lo digo sinceramente, que ese es uno de los defectos que la reforma de 2014 no atendió en la construcción de un Sistema Nacional de Elecciones. Para decirlo de otra manera, hay una única autoridad encargada de la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos en las elecciones federales y en las elecciones locales.

Pero las consecuencias de ese ejercicio están condicionadas no por lo que el Instituto Nacional Electoral haga o deje de hacer, el Instituto Nacional Electoral actúa consistentemente, ha actuado consistentemente en la revisión de las cuentas de los partidos, sino más bien en esos elementos que ahora por cierto por mandato Constitucional se colocó como una causa de validez de la elección, es decir, el rebase de tope de gastos de campaña, que son determinados por los Legisladores locales.

Insisto, en términos de sustancia coincido plenamente con la preocupación que orienta a MORENA y que ha llevado a traer este Proyecto de Acuerdo.

Sin embargo, también me parece que ***este Instituto****, sobre todo en tiempos recientes,* ***tiene que ser muy cuidadoso de no*** *–palabras del Tribunal Electoral en distintas sentencias–* ***sustituir al Legislador en sus determinaciones****, más aun*

cuando se trata del Legislador en muchos casos, como ha señalado bien el señor representante de MORENA, el Legislador Constitucional Local.

Creo que este es uno de los temas que tenemos todos que apuntar de cara a una revisión, en su momento, de las normas que rigen el Sistema Nacional Electoral. No creo que sea –y ese es el punto de diferencia luego de la coincidencia que he subrayado– esta autoridad electoral la que en este contexto tenga atribuciones para poder suplantar al Legislador Local, un Legislador que a pesar que hay un Sistema Nacional de Elecciones no se habla con el vecino de al lado, no se ha hablado y ese es parte del problema que entiendo orienta este planteamiento, pero que tendrá que ser objeto, creo, de una revisión en el futuro.

Si tenemos normas comunes, es decir, la determinación que el rebase de tope de gastos de campaña con un porcentaje es causarle nulidad, si tenemos una autoridad responsable de la fiscalización de todas las campañas federales y locales, me parece que sería congruente que los criterios para determinar los topes de gastos de campaña fueran comunes, sin embargo, no lo son.

Creo que esto es justamente uno de los puntos, repito, que en su momento tendrán que ser objeto de tratamiento por el Legislador Federal y que tendrán que impactarse en la legislación general, me da la impresión.
Insisto, coincido en el punto, coincido en la preocupación, me parece, lo digo sinceramente, no creo que sea una atribución de esta institución poder sustituirse, a pesar de la necesidad y la pertinencia de lo que se ha planteado.
...

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución federal, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán, entre otros aspectos, que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales.

En ese sentido, como lo manifestó el Consejero Presidente, son los legisladores locales los que tienen la competencia de determinar los criterios y las bases para que se fijen los topes de gastos de campaña en cada una de las elecciones, los cuales se encuentran consagrados en cada una de las legislaciones locales, por lo

que los Organismos Públicos Locales de cada entidad federativa, se encargan únicamente de establecer los topes de gastos de campaña en el ámbito de su competencia con apego a los multicitados criterios y bases.

Tan es así que, en el caso particular, las legislaciones electorales de la Ciudad de México y del Estado de Campeche, precisan en sus artículos 393 y 416, respectivamente, las reglas que debe observar el Consejo General de los Organismos Públicos Locales, en la determinación de los topes de gastos de campaña.

Dichas reglas son establecidas de manera diferenciada tanto en esas legislaciones como en las del resto de las entidades del país, atendiendo las particularidades que imperan en cada uno de los estados y que hayan sido tomadas en cuenta por sus respectivas legislaturas.

En ese tenor, este Instituto, se encuentra en la imposibilidad de aprobar un acuerdo que implicaría modificar los criterios y bases establecidos a los Organismos Públicos Electorales para fijar los topes de gastos de campaña, dado que no se cuenta con facultades para sustituir al legislador local en sus determinaciones, como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aunado a ello, el acuerdo planteado no podría aprobarse porque para que el Consejo General pueda pronunciarse sobre el ejercicio de la facultad de atracción, es necesario que previamente se agote el procedimiento previsto en los artículos 47 y 48 del Reglamento de Elecciones, en el que se cumplan las formalidades y reglas procesales respectivas, hasta el dictado de la resolución.

Tanto la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el citado Reglamento, prevén requisitos que deben cubrir las solicitudes de atracción o asunción, así como el procedimiento a seguir por parte de la autoridad, para estar en condiciones de realizar el análisis y en su oportunidad emitir Resolución.

Esto es, para que el Consejo General pueda emitir alguna determinación sobre si ejerce o no su facultad de atracción, resulta indispensable que primero al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría de los Consejeros Electorales del Organismo Público Local, presenten por escrito la solicitud de atracción respectiva, por ser los sujetos legitimados para iniciar este tipo de procedimientos.

Posteriormente, se dicte el acuerdo de admisión o desechamiento, correspondiente, en su caso, se abra la etapa de investigación en la que se admitan y desahoguen las pruebas, finalmente se elaboré y presenté al Consejo General el Proyecto de Resolución respectiva, en la que se determine atraer o no el asunto que se trate.

De manera excepcional, si la urgencia del asunto requiere sustanciar un procedimiento en forma expedita, el Consejo General podrá resolver sobre la solicitud de atracción sin agotar los plazos y las etapas previstas para el procedimiento ordinario, de conformidad con el artículo 64, numeral 1, del Reglamento de Elecciones, siempre que se haya iniciado a instancia de parte legitimada para tal efecto, es decir de los Consejeros Electorales del INE o de algún Organismo Público Local, lo que en la especie no acontece, dado que la referida solicitud fue presentada por Horacio Duarte Olivares, representante propietario de Morena ante el Consejo General de este Instituto, y no así por al menos cuatro Consejeros Electorales de este Instituto o por la mayoría de los integrantes de algún Organismo Público Electoral.

En ese tenor, toda vez que el procedimiento de atracción correspondiente no fue sustanciado y que esta autoridad electoral nacional carece de atribuciones para modificar los criterios y bases para fijar los topes de gastos de campaña establecidos por el legislador local en cada una de las elecciones en las entidades federativas, el Consejo General de este Instituto determina no aprobar el Proyecto de Acuerdo presentado por el partido político Morena.

En razón de lo anterior, de los antecedentes y consideraciones expuestas, este Consejo General, emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. No es de aprobarse el *"Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que resuelve ejercer la Facultad de Atracción, a fin de determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para Gobernadores, Diputados locales, Ayuntamientos, Alcaldías de la Ciudad de México y Juntas Municipales del Estado de Campeche."*

SEGUNDO. Notifíquese.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de noviembre de 2017, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL	EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL
DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO	**LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA**