



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL ADRIANA FAVELA HERRERA, RESPECTO DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO LOCAL PAZ PARA DESARROLLAR ZACATECAS Y DE SUS PRECANDIDATOS AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL Y PRESIDENTE MUNICIPAL EN EL ESTADO DE ZACATECAS, LOS CC. OMAR ANTONIO GONZÁLEZ GARCÍA, MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ ESPINOSA, RODRIGO ROMÁN ORTEGA, PEDRO MEDINA PRUDENCIO, JESÚS CASIO PÉREZ, RAFAEL RODRÍGUEZ ESPINO, JUAN CARLOS GÁNDARA CANALES Y OTILIA ZARAHÍ GUTIÉRREZ ESQUIVEL, IDENTIFICADO COMO INE/P-COF-UTF/74/2018/ZAC.**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo el presente voto particular respecto del punto 21.15 del orden del día denominado: **"PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO LOCAL PAZ PARA DESARROLLAR ZACATECAS Y DE SUS PRECANDIDATOS AL CARGO DE DIPUTADO LOCAL Y PRESIDENTE MUNICIPAL EN EL ESTADO DE ZACATECAS, LOS CC. OMAR ANTONIO GONZÁLEZ GARCÍA, MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ ESPINOSA, RODRIGO ROMÁN ORTEGA, PEDRO MEDINA PRUDENCIO, JESÚS CASIO PÉREZ, RAFAEL RODRÍGUEZ ESPINO, JUAN CARLOS GÁNDARA CANALES Y OTILIA ZARAHÍ GUTIÉRREZ ESQUIVEL, IDENTIFICADO COMO INE/P-COF-UTF/74/2018/ZAC."** *(en adelante el proyecto de resolución)* aprobado en la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el día 20 de junio de 2018.

Antes de exponer los argumentos en los que se sustenta mi disenso, considero necesario detallar que el contexto del asunto que nos ocupa es el siguiente:



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

El pasado 4 de abril de 2018, el Consejo General del INE ordenó el inicio de un procedimiento oficioso con la finalidad de otorgar garantía de audiencia al partido político local "PAZ Para Desarrollar Zacatecas" y a los ciudadanos Miguel Ángel González Espinosa, Rodrigo Román Ortega, Pedro Medina Prudencio, Jesús Casio Pérez, Otilia Zarahí Gutiérrez Esquivel, Juan Carlos Gándara Canales, Rafael Rodríguez Espino y Omar Antonio González, los cuales fueron omisos en la presentación de su Informe de Precampaña en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de Diputado Local y Presidente Municipal, correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, en el estado de Zacatecas.

Me aparté de la decisión mayoritaria, toda vez que en mi opinión, se debió sancionar al partido local "PAZ Para Desarrollar Zacatecas" (PAZ), por la omisión de presentar la totalidad de los informes de precampaña, y no sólo de los precandidatos Rafael Rodríguez Espino y Omar Antonio González, los cuales sí realizaron actividades en el proceso interno de selección.

De la evidencia que obra en el expediente, existe la documental privada consistente en un escrito fechado el 18 de abril de 2018, en donde PAZ contesta el emplazamiento realizado por la instancia fiscalizadora y manifiesta los medios de selección que con base en sus Estatutos realizó en el proceso de selección interna y les otorga la calidad de precandidatos a los ciudadanos Miguel Ángel González Espinosa, Rodrigo Román Ortega, Pedro Medina Prudencio, Jesús Casio Pérez, Otilia Zarahí Gutiérrez Esquivel, Juan Carlos Gándara Canales, Rafael Rodríguez Espino y Omar Antonio González.

Elo se corrobora con la siguiente cita:

*"(...)*

*8. Que dentro de la convocatoria que nos dimos se establecería un mecanismo mediante el cual se podría llegar a acuerdo para unificar en precandidaturas*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

*únicas, hecho que en este caso se produjo y se comunicó al IEEZ mediante oficio No. PAZ/2018/64.*

*(...)*

*14. El CEE en cumplimiento a lo establecido en la convocatoria interna del partido, organizó actos protocolarios para entregar constancias de haber sido dictaminados como precandidatos únicos en todos aquellos casos en los que quedó bajo su responsabilidad buscar y nombrar precandidatos para su posterior registro, por no haber recibido solicitud en tiempo. En ninguno de los casos que se señala; Miguel Ángel González Espinosa, Rodrigo Román Ortega, Pedro Medina Prudencio, Jesús Casio Pérez, Juan Gándara y Otilia Saraí Gutiérrez se trata de eventos que hubieran organizado los susodichos, se trata de eventos convocados y organizados por integrantes del CEE, Ignacio Fraire Zúñiga, presidente, Luis Cuellar López, de organización y Flavio Campos Miramontes Secretario de formación y capacitación, como se puede ver en las fotografías que muestra la fiscalizadora.*

*(...) Conclusiones*

*VI. Los eventos en que se hicieron (sic) la entrega del citado documento, procuramos hacerlos en las instalaciones partidarias, hecho que se pudo concretar para el caso de Calera, con Pedro Medina, Jesús Casio en Juan Aldama y un caso particular sucedió con Juan Gándara que fuimos a entregárselo a su lugar de trabajo. Solo en Zacatecas (con Rodrigo Román) y Fresnillo (con Miguel Ángel) pedimos hacer nuestras reuniones en espacios en los que sirve café a condición de que podamos usar una sección del establecimiento. Pero ni en estos dos casos le correspondió a los precandidatos correspondientes organizar, convocar o hacer pago alguno por el servicio que nos dieron.*

*(...)*



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Adicionalmente derivado de la garantía de audiencia otorgada a los ciudadanos, éstos manifestaron en sus escritos de respuesta, lo que a la letra se transcribe:

*"(...)*

- 1. Que no fui aspirante a precandidatura alguna en los términos de la convocatoria que emitira el partido local PAZ Para Desarrollar Zacatecas.*
- 2. Que fui invitado a ser precandidato por el Comité Ejecutivo Estatal (CEE) para el efecto de dedicarme a realizar trabajo de integración de una planilla que me acompañara en el momento de solicitar el registro ante el Instituto Electoral de Zacatecas (IEZZ).*

*3. Que acepté esa encomienda con la condición de que me entregaran un documento para efectos de tener personalidad acreditable para realizar esa tarea.*

*4. Que en efecto, fui convocado por el CEE para recibir dicho documento, mismo que recibí .... En dicha reunión se tuvo un encuentro con simpatizantes, directivos del Partido y la dirección municipal, todos ellos convocados por la dirección del partido. Fui informado en su momento que la finalidad de que estuvieran todas estas personas era para darles a conocer la determinación del CEE, dado que es el que tiene a facultad transitoria de hacer posible la participación del partido en este proceso electoral.*

*(...)"*

En ese sentido, de lo manifestado por el partido y los 6 ciudadanos se acredita indubitavelmente que Miguel Ángel González Espinosa, Rodrigo Román Ortega, Pedro Medina Prudencio, Jesús Casio Pérez, Otilia Zarahí Gutiérrez Esquivel y Juan Carlos Gándara Canales, fueron designados de conformidad con los mecanismos establecidos en la convocatoria del partido para unificar candidaturas, obteniendo así la calidad de **Precandidatos Únicos**.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Lo anterior, en apego a lo establecido en los artículos 226, numeral y 227, numeral 4, en relación con el artículo 238, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra establecen:

***Artículo 226***

- 1. Los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.*

*(...)*

***Artículo 227***

*(...)*

- 4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.*

*(...)*

***Artículo 238***

*(...)*

- 3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.*

Por lo que, en cumplimiento a los referidos artículos se concluye que invariablemente los precandidatos son producto de la selección interna de los partidos para ocupar una candidatura a un cargo de elección popular.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

En este contexto se acredita que los 6 ciudadanos fueron **Precandidatos Únicos** de conformidad con el modelo o procedimiento de selección que adoptó el partido local "PAZ Para Desarrollar Zacatecas" establecido en el artículo 85 de sus Estatutos, que a la letra establece:

"(...)

*Los procedimientos para la postulación de candidatos son los siguientes:*

- I. Elección Directa**
- II. Acuerdo del Consejo Estatal.**

Ahora bien, aun cuando la ley no prevé un método de selección determinado por ser parte de la vida interna del partido ni un plazo específico en que se deban llevar a cabo los procesos de selección interna de los candidatos, que pretendan buscar la postulación por parte de un partido político, no puede pasar desapercibido que los actos de selección interna de los candidatos generan que los partidos políticos, los militantes, afiliados y simpatizantes realicen actividades que son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad o población entre la que se encuentran inmersas sus bases, a través de medios convencionales de publicidad tendientes a lograr el consenso necesario para ser candidatos y que cuenten con el perfil que se identifique con la ideología sustentada por el propio partido; de ahí que en ocasiones, según lo que al efecto dispongan los estatutos respectivos, exista la necesidad de consultar a las bases partidistas, cuyo resultado se traduce en la elección del candidato idóneo para ser postulado por el instituto político.

Por lo antes expuesto, el partido debió cumplir con lo establecido en los artículos 79 de la Ley General de Partidos Políticos y el artículo 223 del Reglamento de Fiscalización en los que se desprende que los partidos políticos se **encuentran obligados a presentar ante el órgano fiscalizador los Informes de Precampaña**, en los cuales se reporte el origen y el monto de la totalidad de los ingresos que por cualquier modalidad de financiamiento que reciban, así como su empleo y aplicación, mismos que deberán estar debidamente registrados en su contabilidad, acompañando la totalidad de la documentación soporte correspondiente al periodo de precampaña (03 de enero al 11 de febrero de



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

2018); la importancia del cumplimiento de esta obligación permite al órgano fiscalizador contar con toda la documentación comprobatoria necesaria para verificar de manera integral el adecuado manejo de los recursos que los institutos políticos reciban y realicen, garantizando de esta forma un régimen de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, se constató que el partido no registró a los precandidatos en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR) en línea ni en el Sistema Integral de Fiscalización, tampoco generó las condiciones necesarias para una efectiva rendición de cuentas en materia de fiscalización, aun cuando era el responsable directo y fue requerido por la Instancia fiscalizadora, acreditándose en el expediente que no atendió a dicho requerimiento.

Ahora bien, por cuanto hace a los precandidatos, se advierte que éstos están inscritos en el Sistema Nacional de Registro Precandidatos y Candidatos (SNR), así como en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), como **candidatos a ocupar un cargo de elección popular** por el partido "PAZ Para Desarrollar Zacatecas", como se detalla a continuación:

CANDIDATOS				INFORME DE PRECAMPAÑA PRESENTADO	TIPO
No.	Nombre	Cargo	Municipio/ Distrito		
1	Miguel Ángel González Espinosa	Presidente municipal	Fresnillo	NO	Precandidato único
2	Rodrigo Román Ortega	Presidente municipal	Zacatecas	NO	Precandidato único
3	Pedro Medina Prudencio	Presidente municipal	Calera	NO	Precandidato único
4	Jesús Casio Pérez	Presidente municipal	Juan Aldama	NO	Precandidato único
5	Juan Carlos Gándara Canales	Presidente municipal	Miguel Auza	NO	Precandidato único
6	Otilia Zarahí Gutiérrez Esquivel	Presidente municipal	Loreto	NO	Precandidato único
7	Rafael Rodríguez Espino	Presidente municipal	Guadalupe	SI	Precandidato
8	Omar Antonio González García	Diputado local	III Distrito	SI	Precandidato



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Al respecto debe señalarse que lo anterior cobra especial importancia, toda vez que el partido no desconocía las obligaciones a que estaba sujeto e incumplió de forma deliberada con la presentación de los informes de precampaña, de ahí mi disenso pues el no hacerlo acreedor a una sanción por la omisión de los Informes de Precampaña de 6 precandidatos únicos vulnera de manera directa el principio de certeza, pues no crea convicción en la autoridad administrativa electoral sobre el origen y destino lícito de los recursos.

Adicionalmente a lo planteado, consideró que es un deber de la autoridad fomentar la rendición de cuentas, pues de lo contrario provocaría que los partidos simulen u oculten actos de precampaña y registren de manera directa a los candidatos, lo que provocaría un incumplimiento a la normatividad electoral.

Ahora bien, en relación a la responsabilidad de los 6 precandidatos únicos Miguel Ángel González Espinosa, Rodrigo Román Ortega, Pedro Medina Prudencio, Jesús Casio Pérez, Otilia Zarahí Gutiérrez Esquivel y Juan Carlos Gándara Canales, aun cuando acompañó el sentido del proyecto de declarar infundado por lo que hace a la omisión de presentar el Informe de precampaña, no así la argumentación que se plasma en el mismo.

Por lo tanto, considero que el proyecto debió abordar el análisis de la responsabilidad de dichos sujetos a partir de las siguientes premisas:

1. La propaganda encontrada no los alude de forma directa, es decir, no hace referencia explícita a ninguno de los precandidatos.





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

2. La propaganda genérica que colocó el partido político fue por una decisión unilateral, en esa lógica debió de comunicarles a los precandidatos los montos del beneficio que debían reportar en sus informes.
3. El partido político admite que fue el responsable de la propaganda y nunca les comunicó a los precandidatos la consecuencia jurídica, en virtud que no dio atención al oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/19288/18 que le notificó la autoridad fiscalizadora durante el periodo de revisión en la etapa de precampaña el 3 de marzo de 2018.
4. No existe evidencia de que el partido haya informado y requerido a los precandidatos sobre el beneficio que obtuvieron por la propaganda genérica y se les haya comunicado sobre la obligación de la presentación de los informes de precampaña.

Por lo que sostengo que no tuvieron la información necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización

Por último tampoco acompaño el análisis que realizó la Unidad Técnica de Fiscalización respecto a la propaganda genérica, pues si bien no hace alusión a un precandidato o no contienen de manera explícita las expresiones "voto" o "votar", y no existe una solicitud directa a la ciudadanía o a los militantes para favorecer con el voto a un precandidato, lo cierto es que la propaganda debió ser considerada de precampaña, en concordancia con la **Tesis Relevante XXIV/2016 del TEPJF con el rubro "Propaganda Genérica. Los gastos realizados durante las precampañas y campañas son susceptibles de prorrateo"**, la cual establece que: *"si bien los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica fuera de los periodos de precampaña y campaña, en caso de que no sea retirada al iniciar esas fases de la etapa de preparación del procedimiento electoral y permanezca durante*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

*la precampaña o campaña, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas...”, y el INE/CG597/2017 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determinan las reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización, así como los gastos que se consideran como de precampaña para el proceso electoral ordinario 2017-2018” que en su artículo 3 establece:*

*“(...*

*Artículo 3. Los partidos políticos, a más tardar el 13 de diciembre del 2017, deberán retirar toda su propaganda genérica e institucional, siendo genérica aquella en la que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular.*

*1. Los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica fuera de los periodos de precampaña, sin embargo, en caso de que no sea retirada al iniciar esa fase de la etapa de preparación del procedimiento electoral y permanezca durante la precampaña, los gastos deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas beneficiadas, para cuya determinación, es necesario atender al ámbito geográfico donde se coloca o distribuye la propaganda de cualquier tipo y tomar en consideración las precampañas que se desarrollen.*

*2. Si el partido no tiene precandidatos y difunde propaganda genérica, deberá reportar los gastos como de operación ordinaria correspondiente a los procesos internos de selección de candidatos,*



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

*por lo que, en su conjunto, no podrá ser mayor al 2% del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno.*

Por lo tanto, considero que la propaganda detectada por la instancia fiscalizadora cumple con el elemento de temporalidad; es decir, fue identificada en el periodo de precampaña y se constató que el partido si realizó un proceso de selección interna, por lo que debió ser computada a los precandidatos como un gasto no reportado y acumulada a sus topes de precampaña.

Por las razones expuestas, difiero de la interpretación adoptada por la mayoría de los Consejeros Electorales, debido a que considero que el partido local "PAZ Para Desarrollar Zacatecas" debió ser multado por no presentar 8 informes de precampaña y no reportar los gastos por concepto de la propaganda genérica detectada por la Unidad Técnica de Fiscalización durante el periodo de precampaña y no sólo por 2 informes de precampaña como se aprobó en el proyecto de resolución, por lo que emito mi **VOTO PARTICULAR** de conformidad con lo establecido en el artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, adjuntándose el mismo como parte integrante de la resolución que fue motivo de disenso y aprobada por la mayoría de los Consejeros.

**Ciudad de México, 21 de junio de 2018**

**Dra. Adriana Favela Herrera  
Consejera Electoral**