



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON EL “PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INCOADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE TABASCO EN CONTRA DEL C. OSCAR CANTÓN ZETINA Y DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/IEPCT/CG/103/PEF/19/2011, EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN AL RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-15/2012.”

El veintiuno de marzo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso una sanción consistente en una amonestación pública al C. Óscar Cantón Zetina por la realización de actos anticipados de precampaña a favor del C. Andrés Manuel López Obrador. Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria recaída al expediente SUP-RAP-15/2012, y al haberse decretado por dicha instancia que el C. Oscar Cantón Zetina, violó lo dispuesto por el artículo 41, Base IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 212, párrafo 1 y 345, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y con lo establecido en el numeral 7, párrafos 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito emitir el presente VOTO CONCURRENTE.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

I. Antecedentes

El C. Óscar Cantón Zetina, en su carácter de aspirante a la gubernatura por Tabasco, realizó manifestaciones de apoyo a favor del C. Andrés Manuel López Obrador, el 9 de octubre de 2011, en el parque "La Choca" de Villahermosa, Tabasco. En dicho acto se llevó a cabo la renovación de los consejos nacionales y estatales, así como del congreso nacional del Partido de la Revolución Democrática. La parte relevante del discurso expresado por Cantón Zetina es la siguiente:

"... y la cuarta tarea, la fundamental por el país, apoyar el Movimiento Regeneración Nacional que encabeza Andrés Manuel López Obrador (Gritos y Aplausos) Oscar Cantón Zetina: Que indiscutiblemente es el líder mas importante de México y la única esperanza de que las cosas realmente cambien para beneficio de las grandes mayorías, por eso, por eso estoy aquí porque estoy seguro que Tabasco necesita de todos, todos vamos a cooperar en el Partido de la Revolución Democrática lo tenemos muy claro y lo tenemos muy claro en el apoyo a López Obrador, a los jóvenes, a los jóvenes les quiero pedir..."

En consecuencia, mediante una denuncia interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco dio vista a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por la presunta violación del artículo 345, párrafo 1, inciso d), en relación con lo dispuesto por los artículos 211, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias, consistente en la presunta realización de actos anticipados de precampaña, a favor del C. Andrés Manuel López Obrador.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El 18 de enero de 2012, el Consejo General del Instituto emitió la resolución CG10/2012 en donde por unanimidad resolvió que se declaraba infundado el procedimiento especial sancionador en contra del C. Óscar Cantón Zetina y del Partido de la Revolución Democrática por las infracciones mencionadas. El proyecto sostuvo que si bien se acreditaba el elemento personal del C. Óscar Cantón Zetina, por tratarse de un militante del Partido de la Revolución Democrática, no se acreditaba la presentación de una plataforma electoral ni la promoción de un ciudadano para la postulación de una precandidatura; es decir, el elemento subjetivo. Respecto del elemento temporal, si bien las declaraciones se realizaron previo al inicio de las precampañas, tampoco se configuraba la infracción puesto que el elemento subjetivo no había sido probado.

Inconforme con esta decisión, el Partido Revolucionario Institucional interpuso un recurso de apelación, el cual remitido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el número de expediente SUP-RAP-15/2012. El Tribunal Electoral resolvió revocar la resolución CG10/2012 y ordenó sancionar al C. Óscar Cantón Zetina por incurrir en actos anticipados de precampaña mediante la realización de actos proselitistas a favor del C. Andrés Manuel López Obrador.

II. Criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral expuso tres argumentos principales, correspondientes a los elementos personal, subjetivo y temporal del análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña:

Óscar Cantón Zetina se presentó como militante del Partido de la Revolución Democrática en la renovación de los consejos nacionales y estatales, así como



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

del congreso nacional del mismo partido. Sin embargo, el Tribunal Electoral realizó una interpretación del artículo 212, párrafo 11 sobre los sujetos que pueden intervenir en la realización de actos que efectúan los partidos políticos. En consecuencia, amplió el concepto al señalar que *“Es de subrayar que los sujetos a que alude el citado precepto legal (partidos políticos, militantes y precandidatos), tienen un carácter solamente enunciativo, dado que otras entidades también podrían intervenir en las precampañas electorales [...] Por lo tanto, de la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 212, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se sigue que cualquier persona (física o moral, en sentido amplio) puede tener la calidad de sujeto activo dentro de los actos vinculados a las precampañas electorales.”*

La Sala Superior consideró que los actos de proselitismo llevados a cabo por ciudadano, medios impresos o cualquier persona física o moral, tendientes a posicionar o promover a un precandidato [o en su caso, un candidato], pueden ubicarse dentro del espectro de los actos anticipados de precampañas [o campaña].

En relación con el discurso pronunciado por Óscar Cantón Zetina, el Tribunal lo calificó como un acto proselitista, puesto que emite comentarios a favor de López Obrador *“e invariablemente constituyen actividades de proselitismo”*. De conformidad con el Tribunal, esto encuadra con lo establecido en el artículo 212, párrafo 1 del COFIPE y el artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias.

¹ “Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos **que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos** a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.”



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Por último, dado que los comentarios efectuados por Óscar Cantón Zetina se llevaron a cabo el 9 de octubre del 2011, previo al inicio de las precampañas, el Tribunal concluye que se actualiza el elemento temporal. Por tanto se actualizan los tres elementos y debe entonces considerarse un acto anticipado de precampaña a favor de un tercero.

III. Análisis y disenso de la sentencia

El proyecto que se presentó el pasado 21 de marzo de 2012 ante el Consejo General de este Instituto correspondió a un acatamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral; y en el sentido en el que se instruyó, lo acatamos. Sin embargo, manifiesto mi inconformidad respecto de los argumentos ofrecidos por el Tribunal en el SUP-RAP-15/2012. Difiero con la interpretación de la Sala Superior pues considero que puede ser contraria a principios constitucionales y de índole internacional. A continuación expongo mis razones.

Como señalé anteriormente, el Tribunal Electoral amplía el concepto establecido en el artículo 212, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dicho precepto establece que *"se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido."* Con la interpretación que realiza la Sala Superior se añaden sujetos a este artículo, al señalar que los entes ahí mencionados *"tienen un carácter solamente enunciativo... dado que cualquier persona (física o moral, en sentido amplio) puede tener la calidad de sujeto activo dentro de los actos vinculados a las precampañas electorales"*; lo que desde mi perspectiva implica una violación a los principios de legalidad, certeza y libre expresión.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

¿Qué implica lo anterior? Que el Tribunal Electoral está excediendo sus facultades al legislar sobre el contenido taxativo de un artículo del Código Federal Electoral. No podemos aceptar la existencia de conductas sancionables puesto que no existen infracciones reguladas de forma expresa que den lugar a la interpretación que propone la Sala Superior. Cada infracción administrativa está regulada por un tipo administrativo expreso: previsto a nivel constitucional o legal.

El Libro Séptimo prevé las infracciones administrativas de carácter electoral. Los artículos 342 al 353 del Código Federal Electoral establecen de manera puntual los sujetos y sus correspondientes conductas sancionables. Los actos anticipados de precampaña o campaña únicamente se disponen para los partidos políticos (342, inciso e) y aspirantes, precandidatos o candidatos (344, inciso a). Lo anterior resulta congruente con lo señalado en los artículos 212 y 228, actos de precampaña y campaña, respectivamente.

Por su parte, el artículo 345 prevé las infracciones electorales a los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, o cualquier persona física o moral. Si bien el inciso d) señala como infracción *“el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código”*, la ley debe interpretarse de manera integral y no aislada. Es ahí donde cobra relevancia la descripción expresa de los artículos 212 y 228, al referir exclusivamente a *“los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos [...] coaliciones y candidatos”* como sujetos de actos anticipados de precampaña o campaña.

No existe una sola idea en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o el propio Reglamento de Quejas y Denuncias que establezca que sujetos distintos a los ya señalados puedan ser sancionados por actos anticipados de precampaña o campaña.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Con la resolución del SUP-RAP-15/2012, el Tribunal Electoral crea una nueva infracción violentando así las garantías procesales constitucionales; el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticas, de la Convención Americana de Derechos Humanos; y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Los artículos 14 y 16 constitucionales, el artículo 9 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 15 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticas y el artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establecen el principio de legalidad, el cual funda el Estado de Derecho y garantiza la certeza jurídica. Al respecto, vale la pena recordar el principio de "*nulla poena nulla crimen sine lege*", pues las prohibiciones se establecen de manera expresa en la ley; todo lo demás se encuentra permitido. Sancionar a sujetos no regulados va en contra de la Constitución, los Tratados Internacionales y de los propios criterios del Instituto Federal Electoral.²

Las manifestaciones de sujetos distintos a los establecidos en el artículo 212 (o a los previstos en el artículo 228 para el caso de actos de campaña) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pertenecen exclusivamente al ámbito de la libertad de expresión. La realización de actos de precampaña o campaña corresponde de manera exclusiva a los sujetos que el legislador previó, a nadie más.

Al respecto, los artículos 2 y 6 constitucionales, 13 y 14 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticas y el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantizan la libertad de expresión. De manera general se prevé "*la*

² De conformidad con la Tesis XLV/2002 de la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal del Poder Judicial de la Federación, al derecho administrativo sancionador electoral, le son aplicables los principios de *ius puniendi*, desarrollados por el derecho penal.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

Con base en estos criterios el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG92/2012, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011- 2012, mediante el cual estableció criterios relevantes a partir de una interpretación sistemática y funcional de la ley y de las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral:

a. La regulación de los actos anticipados de campaña, tiene como propósito garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes (partidos políticos, coaliciones y candidatos), para evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política respectiva.

b. Los elementos que se deben tomar en cuenta para acreditar los actos anticipados de campaña política, son los siguientes:

Elemento personal. Se refiere a que los actos anticipados de campaña deben ser realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos.

Elemento subjetivo. Se refiere a la materialización de acciones cuyo propósito u objetivo fundamental es presentar una plataforma electoral y promover a un partido político o posicionar a un ciudadano para obtener el voto de la ciudadanía en la Jornada Electoral.

Elemento temporal. Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir debe darse antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo, previamente al registro constitucional



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

de candidatos, o bien, una vez registrada la candidatura ante el partido político pero antes del registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas.

En consecuencia, el Consejo General reconoció la importancia del derecho a la información y el papel que desempeñan los medios de comunicación dentro de un Estado democrático. Por unanimidad, el Consejo dispuso que *“los medios de comunicación tienen la capacidad unilateral de presentar cualquier suceso, al tener la libertad de seleccionar cuáles son las noticias o acontecimientos relevantes e incluso pueden adoptar posturas informativas o de opinión, susceptibles de poner en entredicho los acontecimientos ocurridos en la agenda política, económica o social; pudiendo resaltar datos o información e incluso cuestionar determinadas acciones”*. Esto con base en la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral, **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**, con clave 11/2008.

En su resolutivo Quinto, y en relación con los actos anticipados de campaña, el Consejo General aprobó que *“Los actos anticipados de campaña a que se refiere el artículo 7, párrafo 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, quedan prohibidos a partir del 16 de febrero de 2012 y hasta la fecha de inicio de las campañas; por tanto, en dicho periodo queda prohibida también la promoción del voto a favor o en contra, la exposición de plataformas electorales, y emitir mensajes alusivos al Proceso Electoral Federal 2011-2012.”* La referencia al artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias es expresa. Este artículo señala como sujetos responsables de actos anticipados de precampaña o campaña únicamente *“los realizados por coaliciones, partidos políticos, sus afiliados o militantes, aspirantes o precandidatos o candidatos”*.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

IV. Conclusión

Por las razones expuestas, toda interpretación contraria resulta completamente desproporcional. Ampliar los sujetos previstos en el artículo 212 (o 228 para el caso de actos de campaña) implica una trasgresión al principio de legalidad y a la libertad de expresión, que da como resultado una evidente incertidumbre jurídica. Con la resolución del SUP-RAP-15/2012, todos y todas nuestras manifestaciones están sujetas a sanción. Desde los partidos políticos, pasando por los medios de comunicación y hasta los ciudadanos de a pie. Desde mi perspectiva, esta decisión resulta un atropello a principios universales de derecho y lo más alejada de todo concepto de democracia.

Atentamente

México Distrito Federal, 27 de marzo de 2012.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Benito Nacif".

Dr. Benito Nacif Hernández

Consejero Electoral