



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

*Pablo Reyes*

2015 MAY 18 PM 10:12

*Original 1/1 Impreso*  
SECRETARIA EJECUTIVA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Oficina de la Consejera Electoral  
Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles

Oficio No. CE/PSM/010/2015

Ciudad de México, 18 de mayo de 2015

**LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA**  
**SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO GENERAL**  
**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**  
**P R E S E N T E**

Por este conducto y 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, 36, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito enviarle el **voto particular** que formulo de forma conjunta con el Consejero Electoral, Dr. José Roberto Ruiz Saldaña, consistente en:

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN EL CONSEJERO ELECTORAL, DR. JOSÉ ROBERTO RUÍZ SALDAÑA Y LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL INE/CG267/2015 RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE QUEJA INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, IDENTIFICADO CON EL EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/66/2015.**

Le agradeceré que realice las gestiones necesarias a fin que dicho documento sea incorporado a la resolución dictada.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**

*[Firma]*  
**LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

C.c.p. Consejero Electoral, Dr. José Roberto Ruiz Saldaña, para su conocimiento.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN EL CONSEJERO ELECTORAL, DR. JOSÉ ROBERTO RUÍZ SALDAÑA Y LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL INE/CG267/2015 RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE QUEJA INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, IDENTIFICADO CON EL EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/66/2015.**

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 (en adelante "Constitución"); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b) (en adelante "LGIPE"), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentamos **VOTO PARTICULAR, EN CONTRA** del punto 8 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 13 de mayo de 2015, relativo a la resolución del procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México (en adelante "PVEM"), identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/66/2015. Lo anterior únicamente por lo que hace las determinaciones que se exponen en el presente pronunciamiento.

Previo a exponer los argumentos que sostienen nuestra postura, **es preciso señalar que nuestro disenso respecto de la Resolución referida** —a través de la cual se determinó declarar fundado el procedimiento en materia de fiscalización instaurado contra el PVEM por haber recibido una aportación en especie de un ente prohibido, al haberse beneficiado de la difusión de los mensajes de radio y televisión sufragados por las fracciones parlamentarias de dicho instituto político en las Cámaras de Diputados y Senadores, y por lo que se le impuso una sanción económica de \$322'455,711.06, que equivale al 300% del monto involucrado—, **se**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

**circunscribe a dos determinaciones adoptadas por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales que integran el Consejo General, mismas que consideramos contrarias a los principios que deben regir la función electoral y al efectivo ejercicio de la facultad de fiscalización conferida a este Instituto, relativas a lo siguiente:**

- A. La primera de ellas, relativa a no ordenar una escisión del procedimiento a efecto de que la Unidad Técnica de Fiscalización investigara si existió un costo inferior al comercial en los precios otorgados para la difusión de los promocionales de los legisladores del PVEM** —que de conformidad con diversas sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “TEPJF”), conllevaron la sobreexposición del PVEM y, en consecuencia, su indebido posicionamiento frente a la ciudadanía—, de acuerdo con los contratos suscritos entre los concesionarios de televisión y los Grupos Parlamentarios y diversos legisladores del PVEM en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Lo anterior, pues es nuestra convicción que dicha investigación resultaba fundamental para determinar el alcance real de la conducta desplegada por el PVEM respecto del incumplimiento de sus obligaciones en materia de financiamiento y de fiscalización, en razón de lo siguiente: *i)* sólo tras investigar si existió o no otorgamiento de costos inferiores a los del mercado, esta autoridad estaría en posibilidad de emitir una resolución apegada al principio de certeza, respecto del monto total del beneficio —cuantificado económicamente— que el partido político recibió y; *ii)* de acreditarse el otorgamiento de costos inferiores a los del mercado, implicaría un beneficio directo para el PVEM y, en consecuencia, estaríamos ante una aportación de personas prohibidas —como son las empresas mercantiles de radiodifusión—,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

diversas a la que fue materia de pronunciamiento a través de la resolución adoptada.

- B. La segunda, radica en **no ordenar que el monto que implicó un beneficio para el PVEM** —de conformidad con las conclusiones de la propia resolución— **sea tomado en consideración y analizado por la Unidad Técnica de Fiscalización para efecto de la cuantificación de los gastos de campaña de dicho instituto político para el Proceso Electoral Federal en curso.** Ello, a pesar de la vinculación entre los promocionales de los legisladores y la propaganda que actualmente forma parte de la campaña de instituto político para obtener el voto del electorado el próximo 7 de junio.

Dicha omisión impide que se tenga certeza sobre el monto real empleado por el PVEM para posicionarse ante el electorado, ya que la “ilegal estrategia sistemática, continua y reiterada de los informes de los legisladores”<sup>1</sup> emprendida antes del inicio de las campañas electorales generó una sobreexposición del partido político y posicionó, entre otros mensajes, la frase “Verde sí cumple” misma que está siendo difundida por dicho instituto político en la etapa de campañas electorales.

Lo anterior, cobra particular relevancia a la luz de las disposiciones constitucionales que en esta materia se establecieron con motivo de la reforma político-electoral de 2014. En atención a la trascendencia que la fiscalización y el cumplimiento de las reglas de financiamiento tienen para garantizar el principio de equidad, no sólo se modificaron las disposiciones relativas a la fiscalización; incluso, se previó el rebase de topes de gastos de campaña como una causal de nulidad para las elecciones federales y locales.

<sup>1</sup> Ver SUP-REP-3/2015.

<sup>2</sup> Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino; Diputada Ana Lilia Garza Cadena; Diputado Rubén Acosta Montoya; Senador Carlos Alberto Puente Salas; Senadora María Elena Barrera Tapia; Senador Pablo





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

En relación con los dos puntos señalados, es nuestra convicción que la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General no honra el principio de exhaustividad a que estamos obligados y, en consecuencia, atenta contra la certeza sobre dos aspectos indispensables para dotar de eficacia la facultad de fiscalización conferida a este Instituto, a saber: la determinación tanto del monto como del origen de los recursos empleados por los partidos políticos. Aunado a lo anterior, las decisiones referidas vulneran el derecho a una administración de justicia completa, pronta y expedita, pues conllevan dejar sin pronunciamiento hechos que podrían constituir infracciones a la normativa electoral, cuya investigación y determinación son competencia única de este Instituto.

Asimismo, se deja sin tutela efectiva uno de los bienes jurídicos en que descansa el principio de equidad que debe regir la competencia político-electoral: la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Ello, obviando que la reforma constitucional y legal político-electoral de 2014 tuvo como eje medular precisamente la materia de fiscalización —en atención al cuestionamiento público que prevaleció respecto de la eficacia del modelo de fiscalización implementado en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012—, sustancialmente, a través de: *i)* la redefinición de la naturaleza de la instancia responsable de adoptar determinaciones en la materia, al pasar de ser una Unidad Técnica Autónoma a una Comisión integrada por Consejeras y Consejeros Electorales; *ii)* el otorgamiento de la facultad de fiscalización a nivel nacional a este Instituto; *iii)* el establecimiento de un nuevo modelo de fiscalización, cuya base es la contabilidad y fiscalización en línea con el objeto de contar con el resultado de forma previa a la declaratoria de validez de la elección y; *iv)* el establecimiento del rebase del tope de gastos de campaña como una causal de nulidad de las elecciones.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

## ANTECEDENTES

1. El 21 de enero de 2015, la Unidad Técnica de Fiscalización recibió la queja suscrita por el C. Pablo Gómez Álvarez, en su carácter de Representante propietario del Partido de la Revolución Democrática (en adelante "PRD") ante el Consejo General del Instituto, a través de la cual denuncia al Partido Verde Ecologista de México por hechos que en su concepto constituyen infracciones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos del financiamiento de los partidos políticos.

Entre otras cosas, en la queja referida se señaló que: *i)* los informes de legisladores fueron sufragados por las fracciones parlamentarias de ese instituto político en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y por diversos legisladores<sup>2</sup>; *ii)* las fracciones parlamentarias del PVEM pertenecen al Poder Legislativo del Congreso de la Unión, por lo tanto son entidades públicas y se encuentran impedidos a efectuar aportaciones en dinero o en especie en favor de los partidos políticos y; *iii)* la difusión de los promocionales de los 7 legisladores del PVEM implicó una aportación en especie a favor de dicho instituto político por parte de Grupo Televisa, S.A. de C.V. (en adelante "Televisa")<sup>3</sup> y por parte de TV Azteca, S.A. de C.V. (en adelante "TV Azteca").

En concepto del denunciante, de acuerdo con las Tarifas de Referencia en Televisión Radiodifundida de los Canales Ancla 2014 Costo Por Spot 20'' del Plan

<sup>2</sup> Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino; Diputada Ana Lilia Garza Cadena; Diputado Rubén Acosta Montoya; Senador Carlos Alberto Puente Salas; Senadora María Elena Barrera Tapia; Senador Pablo Escudero Morales; Diputada Gabriela Medrano Galindo.

<sup>3</sup> Al respecto, en la queja se precisa que en la página de Internet <https://televisa.plancomercial.com/wp-content/uploads/2014/04/ttarifas.pdf>, en donde se encuentran publicadas las Tarifas de Referencia en Televisión Radiodifundida de los Canales Ancla 2014 Costo Por Spot 20" del Plan comercial de Grupo Televisa. Destacando que en dicha página web se publican las siguientes frases: \* Son tarifas para anuncios de 20", \*Las tarifas están sujetas a ajustes de conformidad a las VARIABLES aplicables a las mismas. \*Las tarifas no incluyen IVA. \* En el caso de que un programa abarque en su transmisión dos franjas horarias con diferentes tarifas, se aplicará la más alta.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

comercial de Grupo Televisa —en la que aparece la afirmación: “en el caso de que un programa abarque en su transmisión dos franjas horarias con diferentes tarifas, se aplicará la más alta”—, el PVEM debió pagar por la difusión de los promocionales en cuestión a Televisa el monto de \$1,498,513,233.00 y a TV Azteca un importe de \$818,152,867.95, por lo que considera que recibió una aportación en especie de tiempo en televisión abierta proveniente de las empresas mercantiles referidas de \$2,404,837,749.95.

En atención a la queja referida, la Unidad Técnica de Fiscalización: *i)* el 26 de enero de 2015, solicitó a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) el estado procesal y documentación que guardan los diversos procedimientos especiales sancionadores relacionados con denuncias en contra del PVEM a fin de contar con mayores elementos para esclarecer los hechos materia de queja; *ii)* el 2 de febrero de 2015, la tuvo por recibida y acordó integrar el expediente respectivo con el número INE/Q-COF-UTF/03/2015; *iii)* el 20 de febrero de 2015, acordó su admisión para trámite y sustanciación; *iv)* en la misma fecha, ordenó notificar al PVEM los hechos materia de la queja.

2. El 26 de febrero de 2015, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización el escrito de queja signado por el C. Horacio Duarte Olivares, Representante propietario del Partido MORENA, en contra del PVEM por hechos que pudieran constituir infracciones en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Los hechos de la queja sustancialmente refieren que de la revisión de las constancias que obran en el expediente SCG/PE/PRD/CG/36/INE/52/PEF/6/2014<sup>4</sup> se desprenden inconsistencias, discrepancias fiscales y contradicciones en lo declarado ante la autoridad que constituyen indicios de violaciones en materia de fiscalización relativas al rebase de topes de aportaciones anuales por concepto de financiamiento privado, ingresos prohibidos, ocultamiento de gastos, fraude a la ley y falsedad de declaraciones.

Aunado a lo anterior, en su escrito de queja expone que, según sus cálculos, los promocionales difundidos en el territorio nacional en canales de televisión abierta de Televisa tuvieron un costo real de \$3,531,859,747.00.

En atención a la queja referida, la Unidad Técnica de Fiscalización: *i)* el 4 de marzo de 2015, la tuvo por recibida y acordó integrar el expediente respectivo con el número INE/Q-COF-UTF/20/2015 y; *ii)* solicitó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto, el estado procesal y documentación del procedimiento UT/SCG/PE/MORENA/CG/27/PEF/71/2015 relacionado con la denuncia en contra del PVEM a fin de allegarse de mayores elementos.

3. El 11 de marzo de 2015, el C. Pablo Gómez Álvarez, en su carácter de Representante propietario del PRD, presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización un escrito relativo a pruebas con las que no contaba al momento de interponer el escrito de queja presentado el 21 de enero de 2015, en el que se establecía lo siguiente:

"[...]"

<sup>4</sup> Conformado con motivo de diversas denuncias presentadas contra el PVEM y legisladores pertenecientes a los Grupos Parlamentarios de dicho instituto político en las Cámaras de Diputados y Senadores.





VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Tomando en cuenta lo pagado por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la Cámara de Senadores de la República, para la transmisión de spots de la Senadora Ninfa Salinas Sada, en términos de los contratos que obran en autos del expediente del Procedimiento Especial Sancionador, marcado con el número UT/SCG/PE/PRD/CG/42/PEF/86/2015 y sus acumulados UT/SCG/PE/ES/CG/45/PEF/89/2015, UT/SCG/PE/JCJ/CG/46/PEF/90/2015 y UT/SCG/PE/PT/CG/47/PEF/91/2015, se obtiene lo siguiente:

EMPRESA TELEVISORA	FECHA DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO
Televisa, S.A. de C.V.	18 de febrero de 2015	\$1,131,000.00
Televisa, S.A. de C.V.	18 de febrero de 2015	\$9,750,000.00
TV Azteca, S.A. de C.V.	18 de febrero de 2015	\$7,430,769.23

Ahora bien, tomando en cuenta las "Tarifas de Referencia del 2015 relativas al costo por Spot de 30 segundos del Plan Comercial de las empresas de Televisión Azteca (...)" y el "Plan comercial de Grupo Televisa" (...) se obtiene lo siguiente:

- El importe \$366,135,875.77, es una aportación en especie en favor del Partido Verde Ecologista de México, proveniente de empresas mercantiles, concretamente de TV Azteca, S.A. de C.V. y de Televisa S.A. de C.V.
- El importe de \$18,311,769.23 es una aportación en especie en favor del Partido Verde Ecologista de México, proveniente de [sic] Poder Legislativo (Cámara de Senadores de la República).

Dado el supuesto importe pagado por la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Senadores de la República a TV Azteca S.A. de C.V. y a Televisa S.A. de C.V. (...) en buena lógica jurídica hace tener la presunción de que el [sic] dichos recursos tienen un origen ilícito; así como el importe real y comercial de las taifas [sic] de referencia de las empresas de TV Azteca S.A. de C.V. y de Televisa S.A. de C.V. a efecto de poder determinar el monto de la subvaluación de los promocionales que se



VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

*denuncia y como consecuencia el importe de la aportación prohibida por la norma electoral.*

[...]"

El 12 de marzo de 2015, la Unidad Técnica de Fiscalización admitió a trámite y sustanciación la queja referida con el alfa numérico INE/Q-COF-UTF/20/2015 y ordenó su acumulación al expediente INE/Q-COF-UTF/03/2015.

A fin de contar con mayores elementos para esclarecer los hechos denunciados, la Unidad Técnica de Fiscalización realizó los requerimientos siguientes: *i)* el 12 de marzo, a la Sala Superior del TEPJF, sobre información y documentación relativa a diversas impugnaciones presentadas con motivo de las resoluciones emitidas por la Sala Regional Especializada; *ii)* el 13 de marzo, al PVEM, a fin de saber si existió alguna contratación entre dicho partido y las empresas Televisa y TV Azteca, relacionada con la difusión del informe de labores de la Senadora Ninfa Salinas; *iii)* los días 19 y 23 de marzo, al Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en el Senado de la Republica para allegarse de mayores elementos para esclarecer los hechos de denuncia y; *iv)* el 23 de marzo, al Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; *v)* el 4 de mayo de 2015, a los representantes legales de Televisa y TV Azteca, sobre las operaciones realizadas con los Grupos o Fracciones Parlamentarias del PVEM en las Cámaras de Senadores y Diputados, así como con los diputados y senadores de dicho instituto político.

Aunado a lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización realizó razón y constancia respecto de: *i)* la verificación de los comprobantes fiscales digitales exhibidos por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del PVEM en la Cámara de Senadores y Diputados expedidos por Televisa y TV Azteca a su favor de las Cámaras referidas, así como de diversos legisladores del PVEM y; *ii)* la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Tarifa de Referencia en Televisión Radiodifundida de los Canales Ancla 2014  
Costo Por Spot 20", relativa a Televisa.

4. El 4 de mayo de 2015, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó la escisión del procedimiento INE/Q-COF-UTF/03/2015 y su acumulado INE/Q-COF-UTF/20/2015, para formar el diverso INE/Q-COF-UTF/66/2015 e integrar el expediente respectivo, derivado de que durante la sustanciación de los procedimiento en comento se advirtió que confluyen *litis* distintas, entre ellas, la presunta aportación en especie por parte de entes prohibidos por la normatividad, respecto de la cual ya se contaba con elementos suficientes para proponer la resolución correspondiente al Consejo General.

5. El 4 de mayo de 2015, la Unidad Técnica de Fiscalización emplazó al PVEM, corriéndole traslado con copia simple de todas las constancias que integran el expediente de mérito, para que manifestara lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas que estimara procedentes. En atención al emplazamiento referido, el 8 de mayo de 2015 —dentro del plazo que le fue conferido por la Unidad—, el PVEM dio contestación.

6. El 8 de mayo de 2015, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

7. El 10 de mayo de 2015 en el marco de su sexta sesión extraordinaria urgente, la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, aprobó en lo general por unanimidad de votos el proyecto de resolución que se sometería a consideración del Consejo General. De conformidad con la determinación adoptada en dicho órgano colegiado se modificó la propuesta realizada por la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Unidad Técnica de Fiscalización para efecto de que la gravedad de la falta se estableciera como especial y se señalara que la conducta fue realizada por el PVEM con dolo.

### CONSIDERANDOS

**PRIMERO.** Como hemos referido en el preámbulo del presente pronunciamiento, no compartimos dos de las determinaciones adoptadas por mayoría de votos a través de la resolución referida. La primera, relativa a no ordenar una escisión del procedimiento a efecto de que la Unidad Técnica de Fiscalización investigara si existió un costo inferior al comercial en los precios contratados para la difusión de los promocionales de los legisladores del PVEM.

Para efecto de exponer los razonamientos que sostienen nuestra postura, en primer término, es importante señalar que la determinación adoptada por el Instituto se encontraba intrínsecamente relacionada con diversas sentencias emitidas por el TEPJF, en el ámbito de su competencia. No obstante, como se expone en la propia resolución, se trata de hechos que constituyen la actualización de infracciones a normas distintas:

- Por lo que hace a la materia administrativa electoral —resuelta por el TEPJF—: la transgresión al modelo constitucional de comunicación política, derivado de la estrategia de publicidad transmitida en radio y televisión de forma sucesiva, secuencial y/o escalonada por parte de los legisladores del PVEM, que se tradujo en la sobreexposición de dicho instituto político frente a la ciudadanía, en contravención de lo establecido en el artículo 443, párrafo 1, inciso n), en relación con lo previsto en el artículo 160, ambos de la LGIPE. Cuya competencia recayó en primera instancia en la Sala Regional Especializada del





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

TEPJF —con base en la investigación realizada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto— y que posteriormente fue materia de pronunciamiento por parte de la Sala Superior del TEPJF, con motivo de las impugnaciones presentadas contra las determinaciones adoptadas por dicha Sala Regional Especializada.

- Por lo que respecta a la materia de fiscalización —competencia del Consejo General del INE—: una aportación en especie de ente prohibido, derivado de la difusión de los mensajes de radio y televisión sufragados por las fracciones parlamentarias de dicho instituto político en las Cámaras de Diputados y Senadores, en contravención a lo dispuesto en los artículos 25 numeral 1, inciso i) y 54, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante “LGPP”). Cuya determinación recayó en el ámbito de competencia del Consejo General de este Instituto, a partir del proyecto de resolución que aprobado por la Comisión de Fiscalización y la investigación realizada por la Unidad Técnica de Fiscalización.

Es decir, las quejas presentadas por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena, por presuntas infracciones en materia de fiscalización contra el PVEM, tienen como origen la difusión de los promocionales de legisladores de dicho instituto político que, de conformidad con sentencia firme emitida por la Sala Superior del TEPJF, implicaron su sobreexposición, a partir de la transgresión del modelo de comunicación política.

De ahí, que el pronunciamiento realizado por este Instituto para determinar la aportación en cuestión, tuvo como base los hechos comprobados, criterios y conclusiones de la sentencia emitida por la Sala Superior respecto del SUP-REC-120/2015 —relativo a los procedimientos SER-PSC-5/2014 y su acumulado SER-



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

PSC-6/2015—, y las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada en los expedientes SRE-PSC-7/2015 y SRE-PSC-32/2015 y su acumulado SER-PSC-33/2015, que se circunscriben sustancialmente a lo siguiente:

- i) El PVEM llevó a cabo una estrategia sistemática e integral en la que legisladores de los Grupos Parlamentarios de dicho instituto político, difundieron un total de 293,321 promocionales relativos a los informes de labores de los Diputados Federales Ana Lilia Garza Cadena, Enrique Aubry de Castro Palomino, Rubén Acosta Montoya y Gabriela Medrano Galindo, así como de los Senadores Carlos Alberto Puentes Salas, María Elena Barrera Tapia, Pablo Escudero Morales y Ninfa Salinas Sada, mismos que fueron difundidos tanto en televisión abierta como en televisión restringida.
- ii) Los promocionales, materia de la *litis*, se difundieron de manera reiterada y prácticamente ininterrumpida durante el periodo comprendido entre el 18 de septiembre y el 9 de diciembre de 2014, y del 19 al 25 de febrero de 2015.
- iii) La difusión de los promocionales no conllevó la comisión de actos anticipados de campaña, bajo el razonamiento de que no mostraron elementos en los que se presentara candidatura alguna, se realizaran propuestas de campaña o se invitara al voto a favor de alguna opción política.
- iv) Derivado de la identidad que guardaban los promocionales alusivos a los legisladores con la campaña institucional desplegada por el PVEM en distintos puntos del país, bajo los slogans "Propuesta cumplida", "El Verde sí cumple" y "Vales de medicina", el PVEM obtuvo una sobreexposición con motivo de la promoción que los promocionales de los legisladores hicieron de su nombre, emblema e imagen. Es decir, dicho instituto político obtuvo un posicionamiento



VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

indebido ante la ciudadanía, que trasgredió el modelo de comunicación política, en contravención de lo dispuesto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), en relación al diverso 160, de la LGIPE. Al respecto, la Sala Superior determinó puntualmente lo siguiente:

*"La conducta infractora consistió en una estrategia de publicidad transmitida en radio y televisión de forma sucesiva, secuencial y/o escalonada por parte de los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, a través de la cual el instituto político obtiene un beneficio indebido, ya que se promocionó su nombre, emblema e imagen a través de los promocionales que se transmitieron a nivel nacional en radio y televisión fuera de las pautas establecidas por el Instituto, lo cual se llevó a cabo en contravención a lo dispuesto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), en relación al diverso 160, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, generando una sobreexposición del mencionado instituto político frente a la ciudadanía y, en consecuencia, vulnerando el modelo de comunicación política previsto en la Constitución."*

- v) Para la difusión de los promocionales de los legisladores del PVEM, los Grupos Parlamentarios de dicho instituto político en la Cámara de Diputados y Senadores y sus legisladores celebraron diversos contratos de prestación de servicios publicitarios con las personas morales: Televisa S.A. de C.V., TV Azteca S.A.B. de C.V., Televisión Puebla S.A. de C.V. y Canal XXI S.A. de C.V.

A la luz de lo anterior, y partiendo del hecho de que por sentencia firme de la Sala Superior está acreditado el beneficio que implicó al PVEM la difusión de los promocionales de los legisladores de sus Grupos Parlamentarios en las Cámaras de Diputados y Senadores, así como su responsabilidad directa en estos hechos, la sustanciación del procedimiento en materia de fiscalización para efecto de establecer la responsabilidad del partido por haber recibido una aportación en especie de ente prohibido —Poder Legislativo—, en nuestra opinión, tenía como objeto central: determinar el monto involucrado. Es decir, establecer con certeza el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

beneficio económico que implicó al PVEM la sobreexposición acreditada por la Sala Superior. Lo anterior, tomando en consideración que las reglas de financiamiento de los partidos políticos previstas en la Constitución constituyen una de las bases esenciales para garantizar el principio de equidad en la competencia política.

**SEGUNDO.** Para efecto de determinar el monto de la aportación recibida por el PVEM y, tomando en consideración lo previsto en los incisos a) y g) del párrafo 1 del artículo 54 de la LGPP, resultaba exigible a la Unidad Técnica de Fiscalización y al Consejo General de este Instituto, no ceñirse a los contratos suscritos entre Televisa y TV Azteca y los Grupos Parlamentarios del PVEM. Pues si bien derivado de las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada y la Sala Superior del TEPJF se tenían acreditados los hechos de los que se desprendía la aportación en especie de los Grupos Parlamentarios a favor del instituto político —prohibida por el inciso a) del párrafo 1 del artículo 54 de la LGPP—, uno de los motivos centrales de las quejas presentadas por el PRD y Morena era justamente el probable otorgamiento de costos inferiores a los del mercado para la difusión de los promocionales de los legisladores, mismo que de acreditarse podría actualizar la prohibición establecida en el inciso g) del mismo artículo.

Dicho de otro modo, los denunciantes expresamente solicitaron a esta autoridad que para efecto de determinar la responsabilidad del PVEM valorara si los costos establecidos en los contratos suscritos entre las personas morales y los Grupos Parlamentarios eran acordes o no al monto que participantes en el mercado estarían dispuestos a intercambiar por la difusión de los promocionales en cuestión.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Lo anterior, bajo la presunción de que el costo por promocional que se desprendía de dichos contratos no correspondía al valor real del mercado. Para dar cuenta de lo anterior, basta señalar que: i) en concepto del PRD, el PVEM debió pagar por la difusión de los promocionales en cuestión a Televisa el monto de





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Desde esta perspectiva, a fin de cumplir con el principio de exhaustividad a que está obligado toda autoridad, la estrategia de investigación de la Unidad Técnica de Fiscalización debió contemplar allegarse de los elementos necesarios para determinar si los costos establecidos en los contratos correspondían o no al valor real comercial de la difusión de los promocionales. Tener certeza sobre este hecho, habría posibilitado que se identificara si además de la aportación realizada por los Grupos Parlamentarios, se actualizaba también una aportación por parte de las televisoras.

No obstante lo anterior, la investigación realizada por la Unidad Técnica de Fiscalización se avocó primordialmente a obtener documentación e información relativa a la contratación de los promocionales de radio y televisión en cuestión, mediante la realización de requerimientos de información: *i)* al Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Senadores —respecto de la difusión del informe de labores de la senadora Ninfa Salinas Sada, del 19 al 25 de febrero de 2015, aparentemente pagada por dicha fracción parlamentaria, a través de diversas contrataciones que realizó con las empresas Televisa y TV Azteca—; *ii)* al Coordinador referido anteriormente y al Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, para efecto de que proporcionara la información, los diversos contratos y facturas relacionadas con los gastos realizados tanto por dichos Grupos Parlamentarios como por cada legislador, que se encuentran relacionados con las campañas en que se difundió la imagen de dichos Grupos en su conjunto o de alguno de sus integrantes y; *iii)* tras analizar la información presentada en atención a los requerimientos anteriores, la Unidad Técnica de Fiscalización, a fin de corroborar la autenticidad de las facturas, realizó

\$1,498,513,233.00 y a TV Azteca un importe de \$818,152,867.95, es decir, recibió una aportación en especie de tiempo en televisión abierta equivalente a \$2,404,837,749.95 y; *ii)* el Partido Morena señaló en su escrito de queja que, de acuerdo con sus cálculos, los promocionales difundidos en el territorio nacional en canales de televisión abierta de Televisa tuvieron un costo real de \$3,531,859,747.00.



VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

la verificación conducente a través del Servicio de Verificación de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet, de lo cual se desprendió que todos los comprobantes fiscales se encontraban registrados.

A partir del análisis de la información proporcionada por las fracciones parlamentarias, la Unidad Técnica de Fiscalización arribó a los resultados siguientes respecto de las contrataciones realizadas con el objeto de difundir los promocionales de radio y televisión materia de análisis:

PRESTADOR DEL SERVICIO	PAGO REALIZADO POR	CONTRATO
Canal XXI, S.A. de C.V.	Fracción Parlamentaria Cámara de Senadores	\$6,500,000.00
	<b>Subtotal Canal XXI</b>	<b>\$6,500,000.00</b>
TV Azteca, S.A.B. de C.V.	Fracción Parlamentaria Cámara de Diputados	\$22,985,846.12
	Fracción Parlamentaria Cámara de Senadores	\$24,670,153.82
<b>Subtotal TV Azteca</b>		<b>\$47,655,999.94</b>
Televisión de Puebla, S.A. de C.V.	Fracción Parlamentaria Cámara de Diputados	\$6,190,476.18
	Diputados	\$309,523.82
<b>Subtotal Televisión de Puebla</b>		<b>\$6,500,000.00</b>
Televisa, S.A. de C.V.	Fracción Parlamentaria Cámara de Diputados	\$21,019,608.54
	Fracción Parlamentaria Cámara de Senadores	\$24,619,152.36
Televisa, S.A. de C.V.	Diputados	\$1,200,591.46
	Senadores	\$769,847.64
<b>Subtotal Televisa</b>		<b>\$47,609,200.00</b>
<b>Subtotal Legisladores</b>		<b>\$2,279,962.92</b>
<b>Subtotal Fracciones Parlamentarias</b>		<b>\$105,985,237.02</b>



VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

PRESTADOR DEL SERVICIO	PAGO REALIZADO POR	CONTRATO
	Subtotal por Transmisión	\$108,265,199.94
	Total por Producción	\$1,500,000.00
	Subtotal Fracciones Parlamentarias y Producción	\$107,485,237.02
	TOTAL CONTRATADO	\$109,765,199.94

De acuerdo con lo anterior, en la resolución se establece que los promocionales de radio y televisión alusivos a los informes de los legisladores del PVEM que formaron parte de la estrategia sistemática y continua de la difusión que conllevó su sobreexposición ante la ciudadanía y, en consecuencia, una aportación en especie al partido, fueron pagados por las Fracciones Parlamentarias de dicho instituto político, precisando que el monto de su producción y difusión ascendió a \$109,765,199.94.<sup>6</sup>

Ahora bien, considerando que el monto total erogado por las fracciones parlamentarias ascendió a \$109,765,199.94 y el número de spots difundido fue 293,321, el precio unitario promedio por promocional sería de \$374.00. Así, de multiplicar el costo unitario de cada promocional por las 126 emisoras que retransmiten el Canal 2 de Televisa, el costo promedio por promocional en dicho canal sería de \$47,151.00. Dicho costo, comparativamente con la tabla de rangos de referencia proporcionada por el PRD y Morena y verificada por la Unidad

<sup>6</sup> Al respecto, es preciso señalar que en la resolución se establece que no se sanciona la aportación realizada por los legisladores de sus recursos personales, misma que asciende a \$2,279,962.92, pues dicho monto no puede ser considerado para efecto de la actualización de la infracción relativa a la aportación en especie, en tanto que los legisladores no se encuentran señalados como persona prohibida para realizar aportaciones a los partidos políticos.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Técnica de Fiscalización, permite presumir que se está ante la presencia de un costo inferior al costo del mercado sin necesidad de hacer otro cálculo.<sup>7</sup>

Es decir, del análisis de los escritos de queja que motivaron la sustanciación del procedimiento —tal como se reconoce en la propia resolución— se advertía que resultaba presumible el otorgamiento de costos inferiores a los del mercado alegado por los partidos políticos denunciantes.

Incluso, debe precisarse que la propia resolución aprobada da cuenta que para efecto de determinar si se actualizaba el otorgamiento de costos inferiores a los del mercado para la difusión de los 293,321 promocionales, la Unidad Técnica de Fiscalización realizó un ejercicio de comparación de costos considerando las tarifas de Televisa para promocionales de 20 segundos en televisión nacional (canales 2 XEW-TV, 5 XHGC-TV, 9 XEQ-TV y FOROTV XHTV-TV), en función del plan comercial de la empresa Televisa para el cuarto trimestre del año —temporalidad en la que fueron difundidos los spots de televisión analizados, y respecto de la cual se tenían diversos costos respecto de la transmisión de spots de 20 segundos— y la base de indexación —entendida como la aplicación de un porcentaje de precio base o “bruto”— y fórmula establecida por la empresa en cuestión.

Partiendo de la fórmula referida, y en atención a lo solicitado por los denunciantes, en el proyecto se determinan los costos de los promocionales de acuerdo a la tabla de referencia de Televisa, aplicando la Tarifa A de referencia (para spots de 20”) al total de 2,505 promocionales de 20” —que representan aproximadamente una muestra del 8% del total— difundidos en canales nacionales (canales 2 XEW-TV, 5 XHGC-TV, 9 XEQ-TV y FOROTV XHTV-TV), sin indexar, es decir, la tarifa

<sup>7</sup> Tomando en consideración que el menor de los costos establecidos en dicho canal en la tarifa de referencia de Televisa para el Canal 2, correspondiente al 4° trimestre, que aplica para el horario de las 6:00 a las 7:00 horas asciende a \$147,029.





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

más alta en bruto pero las más baja, una vez indexada. Del ejercicio en cuestión, se obtuvo lo siguiente:

A	B	A-B
Precio pagado por fracciones legislativas PVEM a Televisa spots 20"	Precio neto (indexado) Tarifa A mercado Televisa spots 20"	
\$47,609,200.00	\$64,449,202.66	\$16,840,002.66

De lo anterior, se advierte que aún aplicando la Tarifa A de Televisa a los promocionales difundidos, cuyo precio base o "bruto" corresponde a un index del 7.02 —que dividido entre 100 como lo describe la fórmula de Televisa se convierte en un precio del 7.02% del precio base o "bruto"— que se traduce en la aplicación de un descuento del 92.98%, el costo pagado por los promocionales difundidos no corresponde siquiera al 70% de su valor real comercial.

**En otras palabras, aún a la luz del precio comercial más bajo ofertado por la empresa que se toma como referencia, se contaba con indicios suficientes para presumir que se otorgaron costos inferiores, en al menos un 30%, al valor real comercial.**

Dadas las diligencias realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, al momento de adoptar la determinación materia de este pronunciamiento, si bien se contaba con indicios claros respecto del otorgamiento de costos inferiores a los del mercado denunciado —que se desprendían de la información aportada por los propios denunciantes y el ejercicio realizado con base en los costos ofertados por Televisa—, no se tenía certeza respecto del monto real que implicó el posible otorgamiento de costos comerciales inferiores a los del mercado. La falta de exhaustividad en la investigación, impidió al Consejo General estar en posibilidad



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

de adoptar una determinación y, en su caso, establecer la responsabilidad que correspondía al partido por haber recibido tanto una aportación en especie de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de Diputados y Senadores, como de personas morales prohibidas por la ley.

Por ello, al no contar con elementos suficientes para que el Consejo General se pronunciara respecto de la totalidad de estos hechos, en el marco de la discusión del proyecto de resolución, se sometió a consideración del Consejo General ordenar una escisión del procedimiento, a efecto de que la Unidad Técnica de Fiscalización investigará si existió el otorgamiento de costos inferiores a los del mercado para la difusión de los promocionales de los legisladores del PVEM. Dicha propuesta fue rechazada por mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales que integran dicho órgano colegiado.

**En nuestra opinión, las denuncias presentadas ameritaban una investigación exhaustiva y que resultaba insoslayable para que esta autoridad tuviera certeza sobre el monto real del beneficio que obtuvo el PVEM.**

La omisión de realizar la escisión referida, tiene como consecuencia no llevar a cabo la investigación requerida para determinar los alcances del otorgamiento de costos inferiores a los del mercado y, a partir de ello, establecer las responsabilidades y sanciones correspondientes.

En otras palabras, el resultado obtenido del ejercicio de la facultad de fiscalización y el pronunciamiento efectuado por el Consejo General carecen de eficacia para la tutela del principio de equidad, en tanto que: *i)* se desconoce el monto real de la campaña desplegada por el PVEM a través de sus legisladores y, por lo tanto, el beneficio económico que éste le implicó y; *ii)* se deja sin investigar una posible



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

fuelle de financiamiento prohibida para los partidos políticos a pesar de ser una conducta de gravedad especial que atenta contra el principio de equidad.

**TERCERO.** A lo anterior, se suma otra cuestión relevante: la afirmación que se realiza en el proyecto, insostenible respecto de cualquier óptica, relativa a que esta autoridad no es competente para pronunciarse respecto del otorgamiento de costos inferiores a los del mercado denunciado, bajo el argumento de que ésta en todo caso benefició a los Grupos Parlamentarios del PVEM —que son entes ajenos a la fiscalización competencia de este Instituto<sup>8</sup>— que contrataron la difusión de los promocionales y no a dicho instituto político.

Como hemos señalado, y se expone en la propia resolución, de acuerdo con sentencia firme de la Sala Superior del TEPJF, está plenamente acreditado que la estrategia de publicidad transmitida en radio y televisión por parte de los legisladores del PVEM, implicó un beneficio a dicho instituto político. En función del sentido del fondo de la sentencia emitida, resulta inadmisibile que esta autoridad pretenda sostener que el otorgamiento de costos inferiores a los del mercado benefició a los Grupos Parlamentarios, obviando que la difusión de los promocionales que contrataron se tradujo en la sobreexposición del PVEM ante la ciudadanía.

El argumento carece de lógica, pues conllevaría escindir el costo comercial real de los promocionales y, lo que es más grave aún, establecer que el PVEM sólo se benefició del monto erogado en función de los contratos, y no del monto real comercial de los promocionales difundidos. Sería tanto como afirmar que la difusión de los promocionales únicamente implicó un beneficio económico ilegal al

<sup>8</sup> Y por lo que, se da vista a las Contralorías de las Cámaras de Diputados y Senadores y al Servicio de Administración Tributaria



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

instituto político en el monto contratado, pero que cualquier erogación adicional para la difusión fue en beneficio de un tercero.

Del mismo modo, resulta carente de lógica y congruencia que en la resolución aprobada se afirme que no es factible establecer un costo unitario para determinar el monto relacionado con el otorgamiento de costos inferiores a los del mercado, a partir de los siguientes elementos: *i)* la aplicación de una media como criterio para establecer la muestra representativa generaría un sesgo estadístico —un error producido por una incorrección en la determinación metodológica, indispensable para la obtención del resultado—; *ii)* derivado de aplicar un monto unitario promedio a los promocionales transmitidos por ejemplo, a través de las repetidoras locales, se generaría una inflación en el precio por cada promocional, por lo que, los resultados de la muestra estadística no serían representativos; *iii)* la autoridad electoral se encuentra imposibilitada para aplicar las tarifas específicas para cada concepto a cuantificar, pues ello contraviene los principios de certeza y transparencia, de acuerdo con el criterio emitido por la Sala Superior relativo a que el elemento probatorio idóneo debe ser objetivo, es decir, comparable en los mismos términos y parámetros —precisando que a ello atiende, haber utilizado únicamente la tarifa de referencia de Televisa— y; *iv)* existen múltiples variables a considerar para determinar el costo de un anuncio de publicidad radiodifundida —factores económicos y del entorno; forma y tiempo de adquisición; variables cualitativas; otros factores comerciales (audiencias e inventarios).

En relación con lo anterior, resulta insostenible pretender justificar la decisión de no investigar una posible infracción a las reglas de financiamiento establecidas para los partidos políticos, basado en la complejidad de la investigación a realizar, a pesar que del análisis relativo a la muestra del 8% de los promocionales





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

difundidos ya es posible advertir una diferencia de costos, que permite inferir que al realizar el mismo ejercicio en la totalidad de promocionales, podrían existir variaciones relevantes en los precios.

Al respecto, no debe pasar inadvertido que un análisis como el contenido en la resolución aprobada sólo tiene razón de ser para determinar el monto relativo al otorgamiento de costos inferiores a los del mercado, derivado la competencia de esta autoridad para pronunciarse al respecto; no obstante, carece de sentido si lo que se pretende sostener es que el presunto otorgamiento de costos inferiores a los comerciales benefició a los Grupos Parlamentarios, toda vez que fueron dichos entes quienes, en su caso, obtuvieron precios más bajos que los del mercado.

A partir de los razonamientos expuestos, tenemos la certeza de que realizar la investigación resultaba indispensable para dotar de eficacia el nuevo modelo de fiscalización instaurado con motivo de la reforma electoral, pues el conjunto de disposiciones que lo sostienen sólo son efectivas para la tutela del principio de equidad si esta autoridad asume la responsabilidad del ejercicio de la facultad que le ha sido conferida de forma integral y exhaustiva. En este caso, nos encontramos ante la investigación parcial de hechos cuyo análisis integral, estamos convencidos, resultaba indispensable para garantizar condiciones de equidad en la competencia electoral.

**CUARTO.** La segunda determinación que no compartimos, es relativa a no ordenar que el monto que implicó un beneficio para el PVEM —de conformidad con las conclusiones de la propia resolución— sea tomado en consideración y analizado por la Unidad Técnica de Fiscalización para efecto de la cuantificación



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

de los gastos de campaña de dicho instituto político para el Proceso Electoral Federal en curso.

Dada la identidad y vinculación entre los promocionales alusivos a los legisladores y la propaganda institucional desplegada por el PVEM en el marco del periodo de campañas del Proceso Electoral Federal en curso, en particular, derivado de la utilización del slogan "Sí cumple", es nuestra convicción que el monto de la aportación que deriva de la difusión de los promocionales legislativos debe ser sumado a los gastos de campaña del instituto político de referencia.

Es claro que derivado de la sobreexposición que le significaron los promocionales difundidos por los Grupos Parlamentarios, el PVEM posicionó ante la ciudadanía, entre otros mensajes, el slogan "Sí cumple", que constituye el elemento principal de su estrategia de campaña rumbo a la jornada del próximo 7 de junio.

En otras palabras, **la ciudadanía recibió desde septiembre de 2014, mensajes que guardan identidad con los que difunde el partido durante el periodo de campañas en curso, por lo que su costo debe sumarse a los gastos de campaña.**

Al respecto, es importante señalar que en el marco de la resolución de un recurso de revisión promovido contra un Acuerdo de medidas cautelares emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, la Sala Superior determinó que el PVEM podía utilizar la frase "Verde sí cumple" en sus promocionales con motivo de las campañas electorales. Es decir, a través de dicha sentencia se reconoce que es legal que el PVEM difunda durante el periodo de campañas la frase que utilizó para posicionarse ante la ciudadanía de forma previa al arranque del Proceso Electoral Federal —a través de los promocionales difundidos por los



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Grupos Parlamentarios—. De ahí, que se trate de una campaña continuada, cuyos costos deben ser contabilizados para efecto de la determinación de los gastos de campaña erogados por el partido político.

No es óbice a lo anterior el hecho de que la Sala Superior haya determinado que la difusión de los spots legislativos no constituyó actos anticipados de campaña, pues no se debe obviar que esta figura constituye una infracción a la normativa electoral que deriva de la actualización de diversos elementos específicos previstos en la norma. No obstante, al momento en que el TEPJF adoptó esta determinación, no podía contar con información respecto de la estrategia de campaña que el PVEM implementaría, por lo que no era posible que advirtiera *ex ante* la identidad entre los mensajes legislativos y la campaña que actualmente difunde el partido político en cuestión.

En este contexto, consideramos que la decisión adoptada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales de no dar seguimiento a estos gastos en los informes de campaña del partido político es grave, particularmente porque la tutela del principio de equidad en las contiendas electorales tiene como uno de sus ejes medulares, el respeto del tope de gastos de campaña determinado por la autoridad electoral.

Al impedir que los gastos referidos sean contabilizados para tal efecto, se impide tener certeza sobre el monto real involucrado en la campaña implementada por el PVEM para posicionarse ante el electorado, lo que constituye la base para determinar si cumplió o no el tope de gastos de campaña establecido por esta autoridad.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Como señalamos en el preámbulo del presente documento, esta decisión pasa por alto el alcance de las disposiciones constitucionales que en esta materia se establecieron con motivo de la reforma político-electoral de 2014. Hoy, el sistema electoral mexicano prevé, a través tanto de la Constitución como de la Ley General del Sistema de Medios en atención a la trascendencia que la fiscalización y las reglas de financiamiento de los partidos políticos tienen para garantizar el principio de equidad, que el rebase de topes de gastos de campaña puede constituir una causal de nulidad para las elecciones.

En nuestra opinión, la determinación adoptada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales es contraria a los principios de certeza y legalidad que deben regir la función electoral. Del mismo modo, esta determinación es contraria a la obligación que tiene esta autoridad de tutelar de forma efectiva el principio de equidad y exigir el cumplimiento de obligaciones a los sujetos regulados —partiendo del reconocimiento de la interdependencia de estos dos elementos—, en el ámbito del ejercicio de su facultad de fiscalización. Aunado a ello, consideramos que se incumple con la obligación de garantizar el efectivo cumplimiento del modelo de fiscalización establecido con motivo de la reforma electoral de 2014.

**QUINTO.** Tenemos la convicción de que la facultad de fiscalización conferida a este Instituto Nacional Electoral debe ejercerse partiendo del reconocimiento de que de su eficacia depende el funcionamiento efectivo del modelo de financiamiento de los partidos políticos que busca tutelar el principio de equidad que debe regir la competencia político-electoral.

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos tiene razón de ser en función de que resulta indispensable que cada uno de ellos se ajuste a las reglas





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

establecidas para no afectar las condiciones de competencia del resto. Si bien se trata de disposiciones cuya vigilancia se materializa en lo individual, la efectiva exigencia de su cumplimiento, debe verse en todo momento a la luz del principio de equidad.

El conjunto de disposiciones cuyo objeto es tener certeza del origen y destino de los recursos de los partidos políticos y su monto real involucrado, busca garantizar que el financiamiento total —conformado por el financiamiento público y el privado— de que disponen los partidos políticos sea acorde a las reglas constitucionales que prevén su distribución equitativa y a los límites establecidos para impedir su quebranto.

Las reglas en materia de fiscalización atienden además a una cuestión esencial: el financiamiento para los partidos políticos tiene como objeto que cumplan su fin constitucional, a saber: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El sistema político-electoral mexicano prevé su existencia y permanencia como entidades de interés público, en tanto que resultan indispensables para la tutela y ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Constitución —voto activo, voto pasivo y derechos de asociación con fines políticos. De ahí, la importancia de que su actuar se ajuste en todo momento a los cauces legales.

El modelo de fiscalización, sin lugar a dudas, es uno de los elementos en que descansa la efectividad misma del sistema electoral. De ahí, que nuestra



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

Constitución establezca como una de las bases para garantizar elecciones libres y auténticas, que el financiamiento de los partidos políticos sea equitativo y se ajuste a los límites establecidos.

Asumiendo la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la facultad de fiscalización que nos ha sido conferida, no podemos acompañar las determinaciones adoptadas por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales. Las omisiones que hemos expuesto se apartan de los principios que deben regir la función electoral, impiden la eficacia del modelo de fiscalización y ponen en riesgo la tutela efectiva del principio de equidad en el marco del Proceso Electoral Federal en curso.

El daño que se ocasiona a los bienes jurídicos que nos corresponde tutelar, es irreparable. Esta autoridad ha evadido su responsabilidad de fiscalizar de forma íntegra y efectiva los recursos del PVEM a la luz de la integralidad del modelo de fiscalización y su objeto: garantizar que todos los institutos políticos se ajusten a las reglas y, quienes no lo hagan, sean declarados responsables y sancionados en los términos que prevé el marco constitucional y legal.


**SEXTO.** Por las razones expuestas, y 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 (en adelante "Constitución"); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentamos **VOTO PARTICULAR EN CONTRA** de las determinaciones adoptadas a través de




**VOTO PARTICULAR**  
**DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**  
**LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/66/2015, previamente expuestas.



  
\_\_\_\_\_  
**DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

  
\_\_\_\_\_  
**LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**  
**CONSEJERA ELECTORAL**