

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES ENRIQUE ANDRADE GONZÁLEZ Y BENITO NACIF HERNÁNDEZ, CON RELACIÓN AL DICTAMEN CONSOLIDADO Y LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE DIPUTADOS FEDERALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015.

El 20 de julio de 2015 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Dictamen y la Resolución sobre las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a cargos de Diputados Federales, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015. En el apartado correspondiente al Partido Verde Ecologista de México, la mayoría de los integrantes del Consejo se pronunció a favor de reclasificar la propaganda materia de diversas resoluciones de la Sala Regional Especializada y de la Sala Superior.¹ En dichas resoluciones, el TEPJF concluyó que dicha propaganda, siendo ilegal, por su contenido y el momento de su difusión –antes del inicio de las campañas–, caía en el supuesto de la propaganda política y los gastos incurridos en su difusión debían reportarse en el informe ordinario anual.

¹ SUP-RAP-74/2015, SUP-RAP-163/2015, SUP-REP-57/2015, SUP-REP-136/2015, SUP-REP-94/2015, SUP-REP-212/2015, SUP-REP-112/2015, SUP-REP-152/2015, SUP-REP-276/2015, SRE-PSC-14/2015, SRE-PSC-26/2015, SRE-PSC-32/2015, SRE-PSC-39/2015, SRE-PSC-46/2015, SRE-PSC-49/2015 y SRE-PSC-49/2015.

Sin embargo, la mayoría del Consejo General decidió darle el mismo trato que a la propaganda electoral cuando su difusión ocurrió durante el periodo denominado de “intercampaña”, que transcurre a partir de la conclusión de las precampañas y antes del inicio de las campañas. Así en el Dictamen se sumaron y prorratearon los 36.3 millones de pesos correspondientes a los gastos en esta propaganda entre todas las supuestas “campañas beneficiadas” y en la Resolución se impuso al PVEM una sanción del 150 por ciento del monto involucrado, equivalente a 54.5 millones de pesos por incumplir con su obligación de reportar el gasto de campaña ante la autoridad. Se fundamentan estas medidas en el inciso g) del artículo 76 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

Queremos en este voto particular expresar nuestro disenso con este aparatado del Dictamen y la Resolución porque desde nuestro punto de vista tanto la reclasificación del gasto en la propaganda política ilegal como las sanciones impuestas al PVEM son contrarias a derecho. Ambas violan el principio de la cosa juzgada y, al imponer *ex post* la obligación de reportar como gastos de campaña erogaciones correspondientes a propaganda política desplegada durante el periodo de intercampañas, se socaba el derecho fundamental del partido a la no autoincriminación.

Violación al principio de cosa juzgada

La Sala Superior ha sostenido en los casos en los que se denunció la exhibición y distribución de propaganda con la leyenda “El Verde Sí Cumple”, antes del inicio de las campañas, que se trató de propaganda política que vulneró el modelo de comunicación política y que generó una sobreexposición indebida de este partido

político. Sin embargo, siempre determinó que esta propaganda no caía en el supuesto de propaganda electoral ni constituía un acto anticipados de campaña.²

En el SUP-RAP-74/2015, la Sala Superior determinó que durante el periodo de intercampaña los partidos políticos pueden hacer propaganda genérica o institucional, siempre y cuando ésta no se encuentre encaminada a obtener el voto a favor o en contra de una candidatura o partido político. Señaló que la propaganda política no tiene temporalidad específica, pues versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política detentada por un partido político en general, o bien, la invitación realizada a las y los ciudadanos a formar parte del partido.

Posteriormente, en la sentencia SUP-RAP-163/2015 la Sala Superior estableció de forma expresa que la propaganda difundida por el Partido Verde Ecologista de México durante la precampaña e intercampaña: a) constituía “propaganda política ilegal”; y b) debía reportarse en el informe ordinario anual correspondiente.

En esta resolución, la Sala Superior analizó el recurso de apelación presentado por el partido MORENA en el cual impugnó que en el Dictamen y Resolución de los informes de precampaña federal y los correspondientes al Distrito Federal del PVEM, el INE omitió tomar en cuenta todos los gastos realizados como parte de su estrategia de sobre exposición durante la etapa de precampaña e intercampaña. Según MORENA dichos gastos, si bien la Sala Superior ya había confirmado que no constituían actos anticipados de campaña, debían considerarse como propaganda de precampaña y contabilizarse en los informes correspondientes.

² SRE-PSC-26/2015, SRE-PSC-38/2015, SRE-PSC-46/2015, SRE-PSC-50/2015, SRE-PSC-53/2015 y otros.

La Sala Superior declaró infundados los agravios hechos valer por MORENA y realizó las siguientes consideraciones:

- a) Conforme a las reglas previstas para el financiamiento público, la regla general es que la propaganda política se sufrague con el financiamiento público para actividades ordinarias, en tanto que la electoral corre a cargo del financiamiento para campañas, salvo que las autoridades electorales (administrativa o jurisdiccional) lleguen a determinar que un gasto de propaganda, originalmente encauzada por el partido político como política y a cargo del financiamiento ordinario, constituya, en realidad, una erogación correspondiente a propaganda electoral, por encuadrar en una actividad de precampaña o campaña, caso en el cual, la erogación debe aplicarse al financiamiento de campaña.

- b) Tomando en consideración las diferencias existentes entre la propaganda política y la electoral, la Sala Superior definió que la estrategia publicitaria difundida por el PVEM se encontraba en el supuesto de propaganda política ilícita, **por lo que se excluyó que se tratara de propaganda electoral**. Por tanto, no podía estimarse que los gastos realizados para dicha estrategia publicitaria deban ser reportados como gastos de precampaña y mucho menos cuantificados para definir el cumplimiento de los topes determinados para esos gastos, **puesto que al tratarse de propaganda política, los gastos deben verse reflejados en los informes correspondientes al financiamiento ordinario** y no de precampaña, aun cuando dicha propaganda se haya calificado de ilícita por vulnerar el sistema constitucional de comunicación política.

Las implicaciones de las determinaciones hechas por la Sala Superior impactan directamente la forma en la que se debió pronunciar el Dictamen y la Resolución respecto de la clasificación de los gastos realizados por el PVEM durante la intercampaña. En esta sentencia, se expresó textualmente que “al tratarse de propaganda política, los gastos deben verse reflejados en los informes correspondientes al financiamiento ordinario”. No obstante lo dicho en esta resolución, que reviste el carácter de definitiva e inapelable, la mayoría de los Consejeros Electorales decidieron reclasificar el gasto erogado por el partido dentro del periodo de intercampaña para considerarlo como un gasto de campaña, que debió reportarse en el informe de campaña correspondiente como se detalla a continuación:

En la parte correspondiente del Dictamen aprobado se señala que, en la plataforma electoral presentada por el PVEM para el actual proceso electoral federal, se destacó la importancia de cumplir con las propuestas que integran dicha plataforma, y dar seguimiento puntual a las propuestas presentadas en plataformas electorales anteriores, ello en virtud de que los objetivos que plantea tienen impactos en el corto, mediano y largo plazo, con el compromiso real de materializar verdaderas propuestas de impacto nacional, por lo que se destaca ante la ciudadanía que el “PARTIDO VERDE SI CUMPLE” o “EL VERDE SI CUMPLE”. También se argumenta que una de las propuestas del PVEM en el tema de salud, es consolidar la iniciativa de vales de medicina para garantizar cabalmente el abasto de medicamentos y agentes terapéuticos a los derechohabientes del IMSS, ISSSTE y Seguro Popular, por lo que toda la propaganda que hiciera referencia a estos temas debía ser considerada como un gasto de campaña.

Respecto a los artículos utilitarios distribuidos en este periodo (lentes, tarjetas de descuentos, boletos de cine y despensas) se precisó que representaban un gasto que

no puede ser considerado como gasto ordinario del partido político, pues es evidente que su entrega tiene la intención de influir a su favor en la decisión del electorado, situación que se robustece con lo establecido en el artículo 209, párrafo 5, de la LGIPE, que señala que se presumirá como indicio de presión al elector para obtener el voto, la entrega de un bien o servicio.

A partir de estos razonamientos concluyen que la propaganda referida no puede ser considerada como gasto ordinario, sino debe clasificarse como propaganda electoral,³ que al haberse realizado durante la intercampana, debe ser acumulado a los gastos de campana. En consecuencia, toda vez que el partido realizó gastos por un total de \$36,360,638.57 que, a su juicio, implicaron un beneficio para las campanas y que no fueron reportados, se incumplió con lo establecido en los artículos 76, numeral 1, inciso g) y 79, numeral 1, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos.

Como se puede advertir, el Dictamen no solo ignora el contenido del SUP-RAP-163/2015, sino que contradice abiertamente la determinación de la autoridad jurisdiccional al señalar que esta propaganda tiene el carácter de electoral y que debió ser reportada en los informes de campana correspondientes.

Es fundamental señalar que la Sala Superior se pronunció de manera clara e indubitable sobre la misma propaganda a la que se hace referencia en el Dictamen y la Resolución.⁴ Además, la Sala Superior tenía pleno conocimiento de que esta propaganda fue difundida y distribuida durante el periodo de intercampana, porque así los planteó el quejoso. Aun conociendo estas circunstancias decidió clasificarla como propaganda política, que a pesar de ser ilegal, los gastos incurridos en su

³ Páginas 103, 104, 106 y 107 del Dictamen.

⁴ Páginas 11, 12 y 13 del SUP-RAP-163/2015.

difusión debían verse reflejados en los informes correspondientes al financiamiento ordinario.

Con este pronunciamiento, la máxima instancia del TEPJ determinó de forma expresa la clasificación del tipo de propaganda del que se trataba y dijo al PVEM que, dada esa clasificación, los gastos incurridos debían reportarse en un informe específico. En ese sentido, el Consejo General del INE se encontraba impedido para pronunciarse de forma distinta a lo sostenido por la Sala Superior, reclasificar la propaganda como electoral e imponer ex post la obligación de reportar los gastos incurridos por el partido político como gastos de campaña. Al hacer caso omiso a lo resuelto por la Sala Superior en relación a los mismos hechos la mayoría del Consejo General incumplió con el principio de cosa juzgada.

Violación al derecho a la no autoincriminación

Tampoco consideramos apegado a derecho sancionar al PVEM por incumplir con la obligación de reportar, en su informe de campaña, los gastos realizados por el despliegue de la “propaganda política ilegal” durante el periodo denominado como de intercampaña. Tenemos esta convicción, no sólo porque la misma Sala Superior había determinado que las erogaciones en comento se debían reportar en el informe ordinario anual, sino porque aun suponiendo sin conceder que la publicidad realizada durante la intercampaña debiera sumarse a los gastos de campaña, lo cierto es que resulta contrario a derecho sancionar al partido político por no haber cumplido con la obligación de reportar estas erogaciones en los informes de campaña por las siguientes razones:

De origen no se trata de un gasto de campaña. En su respuesta al oficio de errores y omisiones el partido político argumentó que esta propaganda es de carácter institucional o genérica y señaló diversas sentencias de la Sala Regional Especializada y de la Sala Superior en las que se determinó expresamente que se trataba de propaganda política “ilegal” que no actualizaba el supuesto de actos anticipados de campaña. Es a partir de la interpretación del artículo 76, inciso g) de la Ley General de Partidos Políticos y del SUP-RAP-74/2015, que la mayoría de los Consejeros integrantes de la Comisión de Fiscalización, y posteriormente del Consejo General, quienes decidieron que se trataba de un gasto de campaña.

En diversas sentencias la Sala Superior determinó que esta propaganda no constituye actos anticipados de campaña, por lo que no era evidente ni explícito que el partido tuviera la obligación de reportar estos gastos en el informe de campaña correspondiente. Además, exigirle al partido la obligación de reportar estas erogaciones en el informe de campañas es contrario de lo que la misma Sala Superior instruyó en el SUP-RAP-163/2015 (a saber, reportarlos en el informe ordinario anual correspondiente).

Por su parte, el artículo 245 del Reglamento de Fiscalización es claro respecto a qué se deberá reportar en los informes de gastos de campaña: los ejercidos durante el periodo comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección correspondiente y hasta el fin de las campañas electorales. En esta ocasión, en Sesión Especial, los Consejos Distritales y el Consejo General del INE sesionaron el día 4 de abril para aprobar los registros de las candidaturas presentadas por los partidos políticos y candidatos independientes; esto es un día antes del inicio de las campañas, por lo que el periodo al que se refiere el artículo transcurrió entre el 4 de abril y el 3 de junio de 2015. Los gastos realizados por el Partido Verde para sufragar la

propaganda de intercampña se erogaron fuera del periodo establecido en el Reglamento de Fiscalización, razón por la cual no debieron ser reportados en el informe de gastos de campaña.

El artículo 210, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que la distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral. En atención a este artículo, resulta contrario a derecho que los partidos políticos realicen propaganda electoral o gastos de campaña antes del inicio de dicha etapa. Obligar al partido reportar una actividad ilícita va en contra del principio de no autoincriminación previsto en el artículo 20 de la Constitución. Por tales motivos no es válido que la autoridad le exija al partido reportar un gasto que pudo ser realizado en contravención a las leyes.

En casos similares en los que se ha reclasificado un gasto, por parte de la autoridad, para considerarlo como de campaña no se ha sancionado a los partidos por no reportarlo. Un ejemplo es el caso Monex, mismo que fue confirmado por la Sala Superior, en la parte correspondiente, en el SUP-RAP-5/2013 y sus acumulados.

Por las razones antes expuestas, estamos en desacuerdo con que el gasto en la “propaganda política ilícita” del Partido Verde Ecologista de México se reclasifique como gasto de campaña y se imponga una sanción al partido por no haberla reportado en su informe de campaña. Por un lado, su clasificación como propaganda política,

inclusive la desplegada durante el periodo de intercampanas, ha quedado firme y tiene el carácter de cosa juzgada. Por otro, exigirle al partido la obligación de reportarla en el informe de campañas es contrario a lo dicho expresamente por la Sala Superior en el SUB-RAP-163/2015 y contraviene el derecho de no autoincriminación.

México, Distrito Federal, 22 de julio de 2015



Enrique Andrade González
Consejero Electoral



Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral