VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN AL ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EL ONCE DE DICIEMBRE DE DOS MIL CATORCE, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/58/INE/74/PEF/28/2014.

Con fundamento en una interpretación funcional del artículo 23, numeral 11, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, toda vez que el presente asunto no se presentará al Consejo General, considero oportuno manifestar las razones por las que no acompaño el sentido de declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el representante del Partido de la Revolución Democrática.

En primer lugar, disiento del criterio sostenido por las Consejeras Electorales en virtud de que el proyecto sometido a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, al momento de resolver la improcedencia de las medidas cautelares, pasó por alto que en el ocurso presentado por el representante del partido político, el día once de diciembre de dos mil catorce, a las 16:35 horas, se solicitó una ampliación de las medidas cautelares urgentes, consistentes en que **"se dicten de manera urgente las medidas cautelares pertinentes, mediante las que se ordena la suspensión inmediata del spot que a partir del día de hoy 11 de diciembre del 2014....Lo anterior en virtud de que en dicho spot se puede apreciar la promoción personalizada de la C. Gabriela Medrano Galindo, Diputada Federal por el estado de Quintana Roo",** vinculando el ocurso al expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/58/INE/74/PEF/28/2014,** es decir, se debió analizar la solicitud de medidas en el contexto de la queja presentada el día nueve de diciembre de dos mil catorce, para poder determinar su procedencia o improcedencia.

Adicionalmente, no comparto las razones por las que se determinó en el proyecto la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares, a saber: que la propaganda estaba apegada a Derecho, que la persona física que difunde el mensaje es una Diputada Federal del Congreso de la Unión perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, que en el contexto del mensaje se identifica a la legisladora que rinde el informe y al Grupo Parlamentario respectivo, que el contenido es informativo y se encuentra dentro del periodo establecido en la ley.

A juicio del suscrito se debieron tomar en cuenta los motivos de inconformidad que el quejoso presentó desde su escrito inicial, en el sentido de que **se trata de una difusión continúa**, lo que ha provocado una sobreexposición de la plataforma de dicho instituto político, entre otras razones que presento a continuación.

1. **Violación al principio de equidad**

La reforma constitucional en materia electoral de 2007-2008 tuvo como uno de sus fines establecer un nuevo modelo de comunicación política, que asegurara mayor equidad de la contienda. En la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma se estableció la necesidad de atender uno de los problemas más urgentes para el sistema electoral mexicano: "el uso y el abuso de los medios de comunicación".

Después de la reforma, el legislador federal no creó una la ley regulatoria que permitiera completar el marco normativo de la disposición contenida en el artículo 134 constitucional sino que solamente reguló algunos aspectos en el artículo 228 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, actualmente 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que dada la ausencia de una ley reglamentaria para este artículo que estableciera reglas claras de difusión de la propaganda, los propios actores políticos en su actuar han provocado pronunciamientos por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En principio, debe considerarse que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 242, párrafo 5, permite que los servidores públicos rindan su informe de labores una vez al año; de esa manera pueden legítimamente aparecer en los medios de comunicación social para informar y rendir cuentas a los ciudadanos. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la propaganda denunciada de los diputados y senadores del Partido Verde Ecologista de México actualmente se está difundiendo de manera continua, sistemática y reiterada, lo cual está generando en mi parecer una evidente inequidad en la contienda ya que su presencia, frecuencia y alcance de transmisión influye en la percepción electoral de los ciudadanos.

Resulta pertinente señalar que desde el punto de vista del suscrito, en los asuntos que han sido materia de pronunciamiento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, existe sistematicidad en los hechos denunciados. La anterior aseveración se demuestra con el oficio INE/DEPPP/3781/2014, mediante el cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral contestó a la solicitud del representante del Partido de la

Revolución Democrática consistente en copia de los testigos de grabación y el número de impactos de cada uno de los promocionales de Ana Lilia Garza Cadena; Carlos Alberto Puente Salas; Enrique Aubry de Castro Palomino; María Elena Barrera; Pablo Escudero y Rubén Acosta Montoya, respondiendo que, respecto a los promocionales referidos sobre los Legisladores del Partido Verde Ecologista de México, **del periodo del 18 de septiembre al 5 de diciembre de 2014**, se obtuvo la información siguiente:

Servidor Público	Detecciones	Folios	Periodo
Carlos Alberto Puente Salas	25,822	*RV00530-14* *RV00531-14*	18 al 29 de septiembre de 2014
Enrique Aubry de Castro Palomino	19,897	*RV00563-14* *RV00564-14* *RA00908-14*	3 al 15 de octubre de 2014
Ana Lilia Garza Cadena	37,603	*RV00570-14* *RV00571-14*	17 al 29 de octubre de 2014
María Elena Barrera Tapia	46,074	*RV00596-14* *RV00602-14*	30 de octubre al 11 de noviembre de 2014
Pablo Escudero Morales	58,133	*RV00616-14* *RV00666-14*	13 al 25 de noviembre de 2014
Rubén Acosta Montoya	36,828	*RV00683-14*	27 de noviembre al 5 de diciembre de 2014

Total	**224,357**		**18 de septiembre al 5 de diciembre**

En relación con este elemento considero que debe analizarse a profundidad, en virtud que de las constancias que obran en autos, se desprende que el periodo en el que están difundiendo sus mensajes tienen una secuencia, es decir, termina un legislador de informar y dos días después aparece otro, como es el caso de los servidores públicos, Enrique Aubry de Castro Palomino, Ana Lilia Garza Cadena, María Elena Barrera Tapia, Pablo Escudero Morales y Rubén Acosta Montoya.

Adicionalmente, la sistematicidad se aprecia en que, si bien nos encontramos en presencia de promocionales emanados de los legisladores supuestamente bajo el amparo de un informe de actividades legislativas, cierto es que su emisión no se enfocó en proporcionar a la ciudadanía la totalidad de la información relativa a las labores realizadas durante el ejercicio de su cargo, sino únicamente a resaltar logros legislativos **del partido político del que emanan,** utilizando frases como "EL VERDE SI CUMPLE", "0180024cumple", la página electrónica www.*verdesicumple.org.mx*, "LEY APROBADA", que permiten identificar plenamente al instituto político denunciado. **Lo anterior resulta relevante ya que forman parte de la promoción que el Partido Verde Ecologista de México utiliza en páginas oficial de Internet, facebook, twitter y propaganda fija, como esta autoridad verificó su existencia a través de las respectivas actas circunstanciadas.**
Como se advierte, existe una vinculación notoria entre la propaganda difundida por el Partido Verde Ecologista de México en el actual Proceso Electoral, y las que fueron difundidas en los pretendidos informes de labores de los diversos diputados federales y senadores del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, situación que genera en mi parecer un posicionamiento indebido del ente político en mención respecto del resto de los contendientes en la justa comicial que se desarrolla.

Luego entonces, como autoridad electoral debemos procurar siempre que las contiendas electorales se rijan al amparo y respeto del principio de equidad, para que se pueda desarrollar una contienda justa, en la que los participantes actúen en igualdad de circunstancias, según su propia fuerza electoral, sin que haya factores que dañen al proceso electoral.

2. Elemento de territorialidad

Por otra parte, es importante mencionar que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece textualmente lo siguiente:

> **Artículo 242...**
>
> [...]
>
> **5.** Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con **cobertura regional** correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral. (Énfasis añadido)

Sobre el particular se debe considerar que lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la difusión de propaganda gubernamental.

Sin embargo, el artículo en comento no considera como propaganda gubernamental los informes de gobierno ni los mensajes para darlos a conocer, siempre que se cumplan las siguientes reglas de excepción:

1. La difusión debe ser sólo una vez al año.
2. Tal difusión se ha de hacer en canales de televisión o en estaciones de radio con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público informante.
3. La difusión no debe exceder de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
4. No se debe llevar a cabo dentro del periodo de campaña electoral.
5. En ningún caso la difusión de tales informes ha de tener fines electorales.

En ese sentido, respecto al segundo de los elementos que conforma el supuesto de excepción que se estudia, se establece una limitante **de carácter territorial** la cual

se cumple siempre que el informe de labores o de gestión y los mensajes difundidos para darlo a conocer se transmitan en estaciones de radio y canales de televisión con **cobertura regional** correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

Para comprender con claridad la forma en que se da cumplimiento a la limitante de referencia es necesario determinar cuáles son las estaciones de radio y canales con cobertura regional a que hace referencia la disposición jurídica invocada.

Ahora bien, toda vez que no existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que defina con precisión el concepto de cobertura regional a que hace referencia el segundo de los elementos que integran el supuesto de excepción contenido en el párrafo 5 del artículo 242 del Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es necesario tener presente lo siguiente:

a) La definición del concepto de cobertura establecido en los artículos 173, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 5, párrafo 1, inciso a), fracción III del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

La anterior normatividad es del contenido siguiente:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 173

[...]

4. Para los efectos de este capítulo se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

REGLAMENTO DE RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 5

Del glosario

1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

[...]

III. Por lo que hace a la terminología:

a) Cobertura: Toda área geográfica donde la señal de las estaciones de radio y los canales de televisión sea escuchada o vista

Los artículos precisados coinciden en definir a la cobertura de las estaciones de radio y canales de televisión como "el área geográfica en donde la señal de los canales de televisión y estaciones de radio sea vista".

La definición anotada pone de manifiesto que la **cobertura de una emisora** ya sea de radio o televisión se determina por el alcance efectivo de su potencia de transmisión, es decir, por la capacidad que tiene su señal de alcanzar o cubrir una distancia.

b) Además, el significado del vocablo regional reconocido por la Real Academia Española, en el "Diccionario de la Lengua Española", establece las definiciones vinculadas con el término "regional:

"**REGIONAL**. (Del lat. regionalis).

1. adj. Perteneciente o relativo a una región."

"**REGIÓN.**

(Del lat. reglo, -ónis).

2. f. Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas e histórico-sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.

En consecuencia, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 173, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral y 5, párrafo 1, inciso a), fracción III del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, relacionados con las definiciones establecidas en el "Diccionario de la Lengua Española", recién precisadas se arriba a la conclusión que las **emisoras con cobertura regional** a que hace referencia el segundo de los elementos que integran el supuesto de excepción que se analiza son aquellas cuya señal sea escuchada o vista en alguna porción de territorio determinada correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

Por lo anterior, la limitante establecida en el segundo de los elementos que conforma el supuesto de excepción que se estudia, se salvaguarda si el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer, se transmite en estaciones de radio y canales de televisión cuya señal sea escuchada o vista en alguna porción de territorio determinada correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

Uno de los propósitos primordiales de la reforma constitucional en materia electoral de 2007-2008, fue determinar que, por razones de equidad, se impidiera que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; en ese sentido, la intención del Constituyente se plasmó en un diseño normativo para poner en práctica un nuevo modelo de comunicación social de la propaganda gubernamental; tan es así que el artículo 8, párrafo 1, fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dispone:

> **Artículo 8:**
>
> 1. Serán obligaciones de los diputados y diputadas:
>
> [...]
> **XVI. Presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, <u>ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción,</u> del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta;**

Es decir, dicho precepto recoge el espíritu de la reforma al señalar que la presentación de los informes anuales sobre el desempeño de sus labores debe ser ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, por lo tanto, acota dicho acto a una región específica, luego entonces, debe presentar el informe de labores sobre el desempeño de sus funciones ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, correspondiente, es decir, el territorio por el que fue electo.

Por lo que, si el propio legislador es quien restringe donde se debe presentar un informe anual al desempeño de sus labores, sería absurdo darle una interpretación extensiva ya que conllevaría un abuso del derecho a informar provocando mayor presencia en canales de radio y televisión, lo cual no fue el objetivo de la reforma electoral 2007-2008.

Es más, una interpretación extensiva llevaría al extremo de permitir que un Diputado Federal o Senador de Mayoría Relativa pudiera difundir su informe de labores igual

que el Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue electo a nivel nacional.

En ese orden de ideas, vale como ejemplo que la legisladora María Elena Barrera Tapia fue electa por el Principio de Mayoría Relativa en el Estado de México, sin embargo existe reporte de detecciones de sus promocionales en muy diversas Entidades Federativas, a saber:

Reporte de detecciones por estado y material

ESTADO	TESTIGO_MICH_SENADORAS_PVEM_V1_TV RV00596-14
AGUASCALIENTES	42
BAJA CALIFORNIA	162
BAJA CALIFORNIA SUR	78
CAMPECHE	117
CHIAPAS	270
CHIHUAHUA	219
COAHUILA	245
COLIMA	115
DISTRITO FEDERAL	252
DURANGO	56
GUANAJUATO	62
GUERRERO	226
HIDALGO	33
JALISCO	314
MÉXICO	132
MICHOACÁN	288
MORELOS	35
NAYARIT	82
NUEVO LEÓN	103
OAXACA	239
PUEBLA	66
QUERÉTARO	63
QUINTANA ROO	118
SAN LUIS POTOSÍ	213
SINALOA	179
SONORA	243
TABASCO	64
TAMAULIPAS	274
VERACRUZ	158
YUCATÁN	115

ZACATECAS	79
Total general	**4,642**

En consecuencia se puede concluir que los promocionales denunciados no cumplen con el segundo de los elementos que conforma el supuesto de excepción del artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en la limitante **de carácter territorial** la cual se cumple siempre que el informe de labores o de gestión y los mensajes difundidos para darlo a conocer se transmitan en estaciones de radio y canales de televisión con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, generando una inequidad en la contienda electoral.

3-. Utilización de los recursos económicos

Finalmente, considero que la queja materia del presente asunto señala hechos relevantes como son que los promocionales denunciados se vienen difundiendo continuamente en tiempos comerciales de televisión, lo cual pudiera implicar la aplicación de montos que estarían incidiendo en el proceso electoral, por lo cual este Instituto debería iniciar las investigaciones correspondientes.

Por las razones expresadas no acompaño el sentido de declarar improcedentes la solicitud de medidas cautelares.

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL