



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN INE/Q-COF-UTF/104/2019/QROO, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, ASÍ COMO LA COALICIÓN DENOMINADA "ORDEN Y DESAROLLO POR QUINTANA ROO", Y DE LOS CC. TERESA ATENEA GÓMEZ RICALDE, GREGORIO SÁNCHEZ MARTÍNEZ, MILAGROS FÁTIMA GARNICA ANDERE, CARLOS ORVAÑANOS REA, EUGENIA GUADALUPE SOLÍS SALAZAR Y LUIS EDUARDO PACHO GALLEGOS, OTRORA CANDIDATOS A DIPUTADO LOCAL, POR LOS DISTRITOS 1, 3, 6, 7, 8 Y 5, RESPECTIVAMENTE, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2019, EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

I. Antecedentes

En sesión extraordinaria celebrada el pasado 8 de julio de 2019, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó, por mayoría de votos, la resolución respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización INE/Q-COF-UTF/104/2019/QROO, instaurado en contra del Partido Acción Nacional, así como la coalición denominada "Orden y desarrollo por Quintana Roo", y de los CC. Teresa Atenea Gómez Ricalde, Gregorio Sánchez Martínez, Milagros Fátima Garnica Andere, Carlos Orvañanos Rea, Eugenia Guadalupe Solís Salazar y Luis Eduardo Pacho Gallegos, otrora candidatos a diputados locales por los distritos 1, 3, 6, 7, 8 y 5, respectivamente, en el marco del proceso electoral local ordinario del estado de Quintana Roo, por hechos que considera constituyen infracciones



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos del financiamiento de los partidos políticos.

Dicho procedimiento se instauró y sustanció contra los sujetos antes señalados para determinar si existió una presunta contratación de inserciones en dos periódicos locales: "Por Esto Quintana Roo" y "Novedades Quintana Roo", del 16 de abril al 21 de mayo de 2019, y por tanto, determinar si omitieron reportar gastos por concepto de inserciones pagadas o, en su caso, es una aportación de ente prohibido.

En dicha resolución acompañé a la mayoría para que se declarara infundado el procedimiento respecto a las publicaciones en el periódico "Novedades Quintana Roo", ya que las mismas se encuentran bajo el amparo de los derechos de libertad de expresión y prensa. Por tanto, no pueden constituir una aportación en especie ni reportar beneficio alguno a favor del sujeto obligado, tampoco porque no se acredita una vulneración a lo dispuesto en los artículos 25 numeral 1, incisos a) e i), relacionados con el 54 numeral 1 y 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos; así como los artículos 96, numeral 1, 121, numeral 1 y 127, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización.

Sin embargo, me aparté de lo aprobado por la mayoría respecto a determinar que las publicaciones denunciadas del periódico "¡Por Esto! Quintana Roo", constituyen propaganda electoral, que se traduce en una indebida aportación en especie a favor de los entonces candidatos a Diputados Locales, los CC. Teresa Atenea Gómez Ricalde, Gregorio Sánchez Martínez, Milagros Fátima Garnica Andere, Carlos Orvañanos Rea, Eugenia Guadalupe Solís Salazar y



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Luis Eduardo Pacho Gallegos, postulados por la Coalición "Orden y Desarrollo por Quintan Roo" y el Partido Acción Nacional (PAN).

II. Hechos

Es necesario señalar, en primer lugar, que los denunciantes adjuntaron a su queja 32 publicaciones del diario "¡Por Esto! Quintana Roo", con la finalidad de demostrar que desde su perspectiva, dichas notas eran propaganda electoral disfrazada de noticias a favor de los candidatos denunciados, ya que en su opinión carecían de espontaneidad, lo que para ellos hace presumir un acuerdo económico entre la empresa dueña del periódico y la coalición postulante y el PAN.

Al respecto, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) emplazó a los partidos y candidatos incoados. En sus respuestas, los sujetos obligados negaron haber realizado pago alguno por la publicación de las notas periodísticas; asimismo, manifestaron que las publicaciones son notas periodísticas amparadas bajo el ejercicio de la libertad de expresión.

Por otra parte, mediante oficio INE/JLE/VE/0229/2019, se solicitó al representante legal del periódico "¡Por esto! Quintana Roo", información relativa a las publicaciones denunciadas. En respuesta, el representante del diario manifestó que las publicaciones denunciadas eran notas periodísticas, que ningún candidato o partido político solicitó la publicación de estas, y que no existió pago, ni contrato bajo el cual se hayan publicado las referidas inserciones.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Es este punto, resulta necesario señalar que el periódico "¡Por Esto! Quintana Roo. Dignidad, Identidad y Soberanía", es un diario de circulación local en el estado de Quintana Roo, fundado el 21 de marzo de 1991, por Mario Renato Menéndez Rodríguez, con una circulación promedio de 32,700 ejemplares y una distribución en 22 municipios de dicho estado, integrado por las secciones de noticias internacionales, noticias nacionales, noticias locales, deportes, finanzas, opinión, el ático y cultura.

III. Argumentos de la Resolución

En la resolución de mérito, la UTF concluye que el periódico denunciado cubrió de manera diferenciada las actividades proselitistas de los candidatos, afirmando que existió una "tendencia" a cubrir mayoritariamente los actos de los candidatos de la coalición "Orden y Desarrollo por Quintana Roo" y del PAN, ya que dichos contendientes tienen el mayor número de notas periodísticas (un total de 393 menciones), mientras que los candidatos de Movimiento Ciudadano (30), del Partido Revolucionario Institucional (25) y los de la coalición Juntos Hacemos Historia (18) tienen un número inferior.

De igual forma, y según el análisis cuantitativo realizado por la UTF, si se observan las notas periodísticas por cada uno de los candidatos participantes en la contienda electoral que fueron cubiertos por el diario, se desprende que los candidatos denunciados son los que tuvieron mayor número de notas (un promedio de 30).

Junto con este argumento, la UTF retoma un criterio sostenido por el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral (IFE) en el Acuerdo identificado



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

con la clave CG154/2013, que tenía la finalidad de determinar si una nota periodística era genuinamente de carácter noticioso y no propaganda electoral. Según dicho criterio si las notas contienen 1) la imagen y nombre del candidato o candidatos denunciados, 2) es identificable la coalición o el partido que postulaba al candidato, 3) se menciona la plataforma electoral y las propuestas realizadas en la campaña, 4) se realiza una valoración de las virtudes y valores que se les atribuyeron a los candidatos y 5) existe sistematicidad en la cobertura de información hacia los candidatos denunciados; deben de considerarse como propaganda electoral.

Sin embargo, dicho criterio es anacrónico, ya que fue superado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al emitir la Jurisprudencia 15/2018 bajo el rubro 'PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA', que señala claramente que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 6º y 7º, de la Constitución; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor *sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.*



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Conforme a lo anterior, las consideraciones vertidas por el TEPJF consisten básicamente en las siguientes:

- Que el artículo 41, base VI de la Constitución en relación con el artículo 79, párrafo 6 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que no serán objeto de inquisición judicial ni censura las entrevistas, opiniones, editoriales y análisis que sin importar su formato sean reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite. Ello con el objeto de salvaguardar las libertades de expresión e información y con el propósito de fortalecer el Estado democrático.
- Que los géneros periodísticos son sistemas de comunicación tutelados por las libertades antes referidas y que se emplean para relatar eventos que se refieren a problemas, situaciones y hechos que pueden consistir en acontecimientos, obras o personajes de interés social y que pudieran ser de interés del público al que se encuentran dirigidos.
- Que dentro del género periodístico también se pueden encontrar contenidos con expresiones que interpretan la realidad, combinando datos informativos con determinados enfoques y juicios personales, por lo que su ejercicio no se restringe a describir los hechos tal y como sucedieron en la realidad; matiz que generalmente se presenta en los artículos o columnas de opinión, como acontece con aquellas publicaciones objeto de estudio.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- En consecuencia, el TEPJF consideró que el ejercicio periodístico, de información y de libertad de expresión, en razón de las características antes aludidas, no debe ser objeto de reproche pues dicha actividad se encuentra amparada al tenor de los derechos consagrados en el artículo 6° constitucional.

De lo anterior se desprende que se debe de presumir que todas las publicaciones periodísticas son auténticas y libres, salvo prueba en contrario, concluyendo que dicha prueba debe de tener la fuerza necesaria para eliminar por completo dicha presunción y no solo generar indicios.

IV. Motivos de disenso

Contrario a lo argumentado por la UTF, desde mi perspectiva, ni el análisis cuantitativo ni el criterio sostenido por el entonces IFE resultan adecuados, ni suficientes para superar la presunción de licitud de la que goza la libertad de prensa y de expresión, ya que como lo han señalado las tesis jurisprudenciales P./J. 25/2007 y P./J. 24/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), bajo los rubros: 'LIBERTAD DE EXPRESION. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO' y 'LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO', cuando se realizan notas periodísticas en tiempos de campaña respecto de un partido político o un candidato, lo lógico es que en dicho reportaje se presenten imágenes del tema y se haga referencia a las actividades o propuestas de los candidatos o partidos, pues los reportajes pretenden aportar una información exhaustiva



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

en torno al objeto o tema de este, por lo que una apreciación subjetiva de las mismas no puede eliminar su presunción de licitud.

De igual forma, la SCJN ha dejado en claro la importancia fundamental de la libertad de expresión en un régimen democrático al sostener que el derecho a la libertad de expresión comprende buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, cuyo ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.¹

Por lo tanto, si en los programas periodísticos y medios impresos se generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas, cuyo contenido versa sobre elementos de naturaleza electoral, ese proceder se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales previstos en la normativa electoral, teniendo en consideración que una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere relevantes para la sociedad.

Al respecto, encontramos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que en el marco de una campaña electoral, la libertad

¹ Ver la tesis jurisprudencial 11/2018 bajo el rubro 'LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO'



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

de pensamiento y de expresión constituyen un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, al transformarse en herramienta esencial para la formación de la opinión pública y, con ello, fortalecer la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios. Los medios de comunicación se transforman en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas de los distintos actores políticos, lo cual permite mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

Además, es necesario precisar que el análisis realizado por la UTF es incompleto e incongruente; incompleto porque la UTF únicamente analizó las publicaciones aportadas por los denunciantes y no así todas las realizadas por el diario durante el periodo de campaña (del 19 de abril y 21 de mayo) e incongruente porque la resolución nunca precisa o explica por qué de las 393 menciones realizadas a favor de los integrantes de la coalición "Orden y Desarrollo por Quintana Roo" y del PAN (base de su análisis cuantitativo), únicamente considera 190 inserciones para su análisis, mismas que al final retoma para sancionar a los presuntos responsables.

Por estos motivos y ante falta de pruebas plenas y contundentes, considero que las publicaciones objeto de estudio se encuentran amparadas en un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión. Desde mi perspectiva, el análisis cuantitativo y cualitativo realizado por la UTF no genera la fuerza convictiva necesaria para derrotar la presunción de licitud de la que goza la libertad de prensa y de expresión, en las publicaciones del periódico "¡Por esto! Quintana Roo", y mucho menos la existencia de una




**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

aportación indebida en especie imputable a este diario a favor de los entonces
candidatos a Diputados Locales.

Ciudad de México, 9 de julio de 2019

ATENTAMENTE


**Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral**