

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INSTAURADA EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y SU PRECANDIDATO A GOBERNADOR EN EL ESTADO DE PUEBLA, EL C. JOSÉ ANTONIO GALI FAYAD, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/37/2016.**

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 (en adelante “LGIPE”), 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, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 16.13 del orden del día de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Instituto” o “INE”) celebrada el pasado 26 de agosto de 2016, relativo a la Resolución del Consejo General del INE (en adelante “Consejo General”) **respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurada en contra del Partido Acción Nacional y su precandidato a Gobernador en el Estado de Puebla, el C. José Antonio Gali Fayad, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/37/2016.**

## **I. ANTECEDENTES**

1. El 12 de mayo de 2016, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante “UTF”) el escrito de queja mediante el cual el C. Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional (en adelante “PRI”) ante el Consejo General, denunció diversos hechos que, a su juicio, constituyen una transgresión a disposiciones en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, denunciando un conjunto de aportaciones de entes prohibidos por la normativa electoral en beneficio del entonces precandidato del Partido Acción Nacional (en adelante “PAN”) al cargo de Gobernador, con motivo del desarrollo del Proceso Electoral Ordinario 2015-2016 en el estado de Puebla.

2. El 17 de mayo de 2016, mediante oficio número INE/UTF/DRN/12547/2016, la UTF notificó el inicio del procedimiento de mérito al Representante Propietario del PAN ante el Consejo General del INE, corriéndole traslado con copia de las constancias que obran en el expediente.

3. El 18 de mayo de 2016, mediante oficio número INE/UTF/DRN/307/2016, UTF solicitó a la Dirección de lo Contencioso Electoral, la identificación y búsqueda en las bases de datos del Padrón Electoral de los ciudadanos Alma Dinorah López Gargallo y José Antonio Gali Fayad, a fin de que remitiera copia de las constancias de inscripción en el padrón electoral correspondiente.

4. El 23 de mayo de 2016, a través del oficio número INE/DC/SC/13033/2016, se recibió respuesta a lo solicitado en términos del párrafo precedente.

**5.** El 31 de mayo de 2016, mediante oficio número INE/JLE/VE/1646/2016 la Junta Local Ejecutiva del estado de Puebla del INE requirió a la C. Alma Dinorah López Gargallo a fin de que refiriera las razones y circunstancias respecto de la difusión de diversa propaganda durante el mes de febrero del presente año.

**6.** El 8 de junio de 2016, se recibió el escrito de fecha 7 de junio de 2016 firmado por la C. Alma Dinorah López Gargallo, mediante el cual da respuesta a lo solicitado por esta autoridad electoral.

**7.** El 31 de mayo de 2016, mediante oficio número INE/JLE/VE/1647/2016 la Junta Local Ejecutiva del estado de Puebla del INE requirió al C. José Antonio Gali Fayad a fin de que refiriera las razones y circunstancias respecto de la difusión de diversa propaganda durante el mes de febrero del presente año.

**8.** El 8 de junio de 2016, se recibió en la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Puebla, el escrito de fecha 7 de junio de 2016 firmado por el C. José Antonio Gali Fayad, mediante el cual da respuesta a lo solicitado por esta autoridad administrativa.

**9.** El 31 de mayo de 2016, mediante oficio número INE/JLE/VE/1648/2016 la Junta Local Ejecutiva del estado de Puebla del INE requirió al Presidente Municipal del Municipio de Puebla, Puebla, a fin de que refiriera las razones y circunstancias respecto de la difusión de diversa propaganda durante el mes de febrero del presente año.

**10.** El 28 de junio de 2016, se recibió en la UTF el oficio número SIDC/1322/2016 firmado por el C. Juan José Cue de la Fuente en su carácter de Secretario de Innovación Digital y Comunicaciones del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, mediante el cual da respuesta al requerimiento formulado por esta autoridad electoral.

**11.** El 31 de mayo de 2016, mediante oficio número INE/JLE/VE/1649/2016 la Junta Local Ejecutiva del estado de Puebla del NE requirió al Director General del Sistema Municipal DIF del estado de Puebla, a fin de que refiriera las razones y circunstancias respecto de la difusión de diversa propaganda durante el mes de febrero del presente año.

**12.** El 8 de junio de 2016, se recibió en la Junta Local Ejecutiva del INE en el estado de Puebla, el escrito de fecha 7 de junio de 2016 firmado por el C. Juan Román Espinosa Moyado, en su carácter de Director General del Sistema Municipal DIF del Municipio de Puebla, Puebla, mediante el cual dio respuesta a la solicitud formulada.

**13.** El 7 de junio de 2016, mediante oficio número INE/JLE/VE/1715/2016 la Junta Local Ejecutiva del estado de Puebla del INE requirió al Secretario General de Gobierno del estado de Puebla, a fin de que refiriera las razones y circunstancias respecto de la difusión de diversa propaganda gubernamental durante el mes de febrero del presente año en aquella entidad federativa.

**14.** El 13 de junio de 2016, se recibió en la Junta Local Ejecutiva del INE del Estado de Puebla, el oficio número SJ/253/2016 firmado por el C. José Montiel Rodríguez en su carácter de Encargado del Despacho de la Subsecretaría

Jurídica de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla, a través del cual da respuesta al requerimiento formulado por esta autoridad administrativa.

**15.** El 8 de junio de 2016, mediante oficio número INE/UTF/DRN/349/2016 la Dirección de Resoluciones y Normatividad de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, diversa información relativa a la propaganda difundida a cargo del PAN durante el mes de febrero del presente año en el estado de Puebla.

**16.** El 8 de agosto de 2016, mediante oficio número INE/UTF/DA/1276/2016 se recibió respuesta a la solicitud referida en el punto anterior apuntando diversas consideraciones en torno a lo solicitado.

**17.** El 19 de agosto de 2016, la UTF acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el proyecto de Resolución correspondiente.

**18.** El 22 de agosto de 2016, se celebró la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE, en la que se aprobó el proyecto de resolución de mérito por votación unánime de los Consejeros Electorales presentes e integrantes de la Comisión de Fiscalización, los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Doctor Benito Nacif Hernández, Licenciado Javier Santiago Castillo, y el Consejero Presidente Doctor Ciro Murayama Rendón.

**19.** Con motivo de lo anterior, el 26 de agosto de 2016, el Consejo General aprobó por mayoría de votos la resolución referida al rubro, en la que resolvió:

*“**PRIMERO.** Se declara **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización instaurado en contra del Partido Acción Nacional y su entonces precandidato al cargo de Gobernador, el C. José Antonio Gali Fayad, en los términos del **Considerando 2, Apartados A y B** de la presente Resolución.*

*[...]”*

## **II. RAZONES PARA EMITIR EL PRESENTE VOTO PARTICULAR**

Previo a exponer los razonamientos que sostienen este pronunciamiento, **es preciso señalar que mi disenso respecto de la Resolución referida** consiste en la omisión de valorar la vinculación entre la propaganda emitida con motivo de la difusión de los informes de labores del C. José Antonio Gali Fayad y la C. Alma Dinorah López Gargallo; derivado de la coincidencia las características de la propaganda difundida por ambos servidores públicos, así como con la propaganda del Gobierno del Estado de Puebla y la emitida por el PAN, conforme lo solicitó el denunciante; aunado a la temporalidad y cantidad de elementos publicitarios que se pueden advertir en el expediente, a la luz de los precedentes existentes, en tutela del principio de equidad y del relativo al acceso a la justicia completa.

## **III. CONSIDERANDOS**

### **PRIMERO. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS.**

De la lectura al escrito de denuncia presentado por el PRI, se advierte que el mismo tiene como punto de partida **la difusión de propaganda —tanto**

gubernamental, como genérica del PAN—, colocada en diversos puntos del estado de Puebla, misma que en su conjunto buscaba posicionar al C. José Antonio Gali Fayad, quien públicamente había hecho mención de sus aspiraciones para contender al cargo de Gobernador del Estado de Puebla. En particular, denunció lo siguiente:

a) Propaganda alusiva al informe de labores de la entonces Presidenta del Patronato del Sistema Municipal DIF del Municipio de Puebla, la C. Alma Dinorah López Gargallo —rendido el 3 de febrero de 2016—, quien en la propaganda<sup>1</sup> se identificaba como “Dinorah López de **GALI**”.

Como parte de las pruebas aportadas por el denunciante, se encuentra un “Análisis de valor de mercado de las contraprestaciones pagadas por los bienes y servicios”, realizado por el C. Alfredo Trujillo Betanzos en su carácter de Corredor Público No. 65 de la plaza del otrora Distrito Federal<sup>2</sup>, quien describe haber realizado recorridos los días 2 al 6 y de febrero de 2016, y da cuenta de 215 elementos publicitarios alusivos al informe de labores de la C. Alma Dinorah López Gargallo.

---

<sup>1</sup> En la propaganda, se hacía referencia a las temáticas siguientes: “ATENCIÓN A PERSONAS CON DICIAPACIDAD”, “MEJORES OPORTUNIDADES PARA LA NIÑEZ”, “MÁS DE 15 MIL SESIONES DE EQUINOTERAPIA”, “FORMACIÓN INTEGRAL DE JÓVENES”, “TALLERES Y ACTIVIDADES PARA LA NIÑEZ”, y “ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y FORMATIVAS”.

<sup>2</sup> Tal como se señala en la resolución materia del presente voto particular, si bien el documento —en sí mismo— no hace prueba plena, al tratarse de recorridos realizados fuera de su jurisdicción, sí genera un indicio que puede corroborarse con otros elementos probatorios.



**b)** Propaganda alusiva al informe de actividades del entonces Presidente Municipal del Puebla, el C. José Antonio Gali Fayad —rendido el 15 de febrero de 2016—<sup>3</sup>, misma que a dicho del denunciante, se vincula con la anterior, al utilizar los mismos colores, así como un cintillo en el que destaca el apellido **Gali**, así como el uso de la frase "*¡AQUÍ SEGUIMOS PROGRESANDO!*".

<sup>3</sup> En la propaganda, se hacía referencia a las temáticas siguientes: "RESCATE DE ESPACIOS DEPORTIVOS", "CENTROS DE SALUD EN JUNTAS AUXILIARES", "UNIFORMES ESCOLARES GRATUITOS" y "ESCUCHA LO QUE LA GENTE PIDE".



**VOTO PARTICULAR**  
**LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

En el “Análisis de valor de mercado de las contraprestaciones pagadas por los bienes y servicios”, realizado por el C. Alfredo Trujillo Betanzos en su carácter de Corredor Público No. 65 de la plaza del otrora Distrito Federal<sup>4</sup>, aportado como prueba por el denunciante, se describen los recorridos que realizó del 10 al 16 de febrero de 2016, en los que da cuenta de 183 elementos publicitarios alusivos al informe de labores del C. José Antonio Gali Fayad .



<sup>4</sup> Tal como se señala en la resolución materia del presente voto particular, si bien el documento —en sí mismo— no hace prueba plena, al tratarse de recorridos realizados fuera de su jurisdicción, sí genera un indicio que puede corroborarse con otros elementos probatorios.



c) Propaganda gubernamental del Gobierno del Estado de Puebla, difundida del 6 de febrero de 2016 —paralela a la difusión de los informes de labores— y hasta la conclusión de la etapa de intercampaña<sup>5</sup>. En la que el denunciante argumenta que no cumple con lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, así como de una sistematicidad en la idea de continuidad a partir de las frases “¡AQUÍ SEGUIMOS PROGRESANDO!”, difundida en los informes de labores de la C. Alma Dinorah López Gargallo y el C. José Antonio Gali Fayad con la frase “¡JUNTOS TRANSFORMAMOS PUEBLA!”, difundida por el Gobierno del Estado de Puebla.

---

<sup>5</sup> En la propaganda, se hacía referencia a las temáticas siguientes: “UNIFORMES ESCOLARES GRATIS”, “MÁS INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA” “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE “MORENO VALLE”, “PUEBLOS MÁGICOS”, “MÁS Y MEJORES HOSPITALES”, “VIALIDAD URBANA NODO JUÁREZ-SERDÁN” y “MUSEOS GRATIS”.



d) Propaganda genérica del PAN, difundida del 6 de febrero de 2016 — paralela a la difusión de los informes de labores y propaganda gubernamental del Estado de Puebla— y hasta la conclusión de la etapa de intercampaña<sup>6</sup>. El Quejoso se duele de un mensaje vinculante con la propaganda gubernamental al utilizar las frases “BUENOS SALARIOS”, “BUENOS GOBIERNOS”, “TRANSFORMACIÓN QUE SIGUE” Y “TRANSFORMACIÓN QUE SE VIVE”, al generar una idea de continuidad, mejora, cambio y avance.



<sup>6</sup> En la propaganda, se hacía referencia a las temáticas siguientes: “SALARIO DIGNO”, “BUENOS GOBIERNOS”, “TRANSFORMACIÓN QUE SE VIVE”, y “TRANSFORMACIÓN QUE SIGUE”.



En el “Análisis de valor de mercado de las contraprestaciones pagadas por los bienes y servicios”, realizado por el C. Alfredo Trujillo Betanzos en su carácter de Corredor Público No. 65 de la plaza del otrora Distrito Federal<sup>7</sup>, aportado como prueba por el denunciante, se describen los recorridos que realizó del 2 al 6 y del 10 al 16 de febrero de 2016, se incluyen algunas imágenes tanto de elementos publicitarios del Gobierno del Estado de Puebla como del PAN, sin precisar la cantidad por cada uno, ya que los engloban junto con los del PSI, PANAL y PT .

Con base en los elementos anteriores, el PRI se duele de un indebido posicionamiento y sobre exposición del apellido “Gali” mediante la difusión de la propaganda alusiva a los informes de labores de la C. Alma Dinorah López Gargallo y del C. José Antonio Gali Fayad; así como la vinculación a las frases de progreso y transformación, que llevan a concluir la existencia de un buen gobierno del C. José Antonio Gali Fayad, lo que le produjo un beneficio directo a su precampaña, debido a un posicionamiento anticipado.

---

<sup>7</sup> Tal como se señala en la resolución materia del presente voto particular, si bien el documento —en sí mismo— no hace prueba plena, al tratarse de recorridos realizados fuera de su jurisdicción, sí genera un indicio que puede corroborarse con otros elementos probatorios.

En particular, considera que la utilización por parte de la C. Alma Dinorah López Gargallo, del apellido paterno de su esposo (Gali) presupone una utilización forzada con fines electorales.

Por otra parte, argumenta que la coincidencia de elementos tipográficos, visuales y contextuales entre la propaganda del C. José Antonio Gali Fayad y de la C. Alma Dinorah López Gargallo, al utilizar los mismos colores, un cintillo en el que destaca el apellido Gali y la aparición de imágenes de los servidores públicos en sus respectivos anuncios, se buscó posicionar de manera sistemática el citado apellido, generando un beneficio directo a la precampaña del C. José Antonio Gali Fayad.

Adicionalmente, expone que la utilización de las frases: *"¡AQUÍ SEGUIMOS PROGRESANDO!", "¡JUNTOS TRANSFORMAMOS PUEBLA!", "BUENOS SALARIOS", "BUENOS GOBIERNOS", "TRANSFORMACIÓN QUE SIGUE" Y "TRANSFORMACIÓN QUE SE VIVE"*, de la propaganda gubernamental y la difundida por el PAN, al generar una idea de continuidad, mejora, cambio y avance sumado a la difusión del apellido "Gali", generaron un beneficio directo a la precampaña del C. José Antonio Gali Fayad, a través de un posicionamiento anticipado, lo que a su juicio debe sumarse a los gastos de precampaña.

A pesar de lo anterior, en la resolución aprobada por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales, no se advierte un estudio conjunto e integral respecto de la totalidad de la propaganda denunciada, en el que se analizara la identidad de las características de la misma —lo que fue materia de la queja presentada, y que se advierte a simple vista—, así como la posible sistematicidad de la misma, y los efectos que ello pudiera generar en la equidad de la competencia electoral —en el

presente caso, a la luz de una investigación centrada en el origen y destino de los recursos empleados en el marco de un proceso electoral local.

En este sentido, la resolución emitida por el Consejo General, únicamente se avoca a realizar los análisis siguientes:

- a) Se pronuncia respecto de la legalidad intrínseca de la difusión de la propaganda alusiva a los informes de labores referidos, a la luz de lo establecido en el artículo 242, párrafo 5 de la LGIPE, como excepción a lo dispuesto en el diverso 134 párrafo 8, de la Constitución, misma que —en ambos casos— fue objeto de pronunciamiento previo tanto por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Superior”) —que confirmó las resoluciones de aquél.

En primer lugar, el 29 de marzo de 2016, en el expediente identificado con la clave TEEP-AE-002/2016, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, determinó que la C. Alma Dinorah López Gargallo en su calidad de entonces Presidenta del Patronato del Sistema DIF del municipio de Puebla, sí reunía la calidad de servidor público de acuerdo con la normatividad local. Al respecto, consideró que aun cuando el cargo es honorífico, de conformidad con el artículo 124, fracciones I y II de la Constitución local, un servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento, entre otros, en los municipios del estado y los organismos del estado. Asimismo, el artículo 134 de dicha constitución reconoce la existencia de servidores públicos que pueden

prestar sus servicios de forma gratuita de acuerdo con la ley que los rija. De acuerdo con lo señalado por el tribunal electoral local, las pruebas técnicas aportadas por el denunciante no acreditaron ni como presunción la violación al artículo 134 de la Constitución Federal en el uso imparcial de los recursos públicos por parte del Sistema Municipal DIF Puebla o de su entonces Presidenta.

- b) Posteriormente, el 2 de mayo de 2016, en el expediente identificado con la clave TEEP-AE-007/2016, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla declaró inexistente la infracción de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada a cargo del C. José Antonio Gali Fayad en su carácter de entonces Presidente Municipal del Municipio de Puebla, con motivo de su Segundo Informe de Gobierno.
- c) Respecto de la propaganda del Gobierno del Estado de Puebla, se analiza la temporalidad de la difusión, concluyendo que no se acredita que se hubiese exhibido en un periodo prohibido por la normatividad electoral, ya que esto ocurrió antes del inicio de la campaña electoral.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> El artículo 41, base tercera, apartado C), segundo párrafo, de la Constitución señala: ***“Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”.***

Artículo 41. [...]

Adicional a lo anterior, mediante resoluciones emitidas el día 2 de mayo de 2016, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla determinó en los expedientes TEEP-AE-10/2016 y TEEP-AE-11/2016, la inexistencia de la violación objeto de las denuncias, por las razones que a continuación se exponen:

- En el caso de la resolución identificada bajo la clave TEEP-AE-10/2016, el tribunal local estableció, respecto de la propaganda, que no se colmaron los supuestos que permitan determinar que se hubieran difundido en un periodo prohibido por la Ley, o que contengan expresiones o fechas relativas a un proceso electoral, o mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público o cualquier otro destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- En la resolución TEEP-AE-11/2016, el tribunal local determinó que las fotografías aportadas por el PRI, no acreditan las circunstancias de tiempo, modo, lugar y persona que pretende, lo que a juicio del órgano jurisdiccional, sólo tiene valor indiciario ínfimo de que la publicidad se ubicó en un periodo prohibido, de su ubicación y que corresponde a los posibles responsables, además de no demostrarse que se trate de propaganda institucional o tuvo como propósito aplicar con parcialidad los recursos públicos bajo su tutela, en favor de un candidato o partido político, en contra de la contienda electoral.



d) Por lo que hace a la propaganda genérica difundida por el PAN, la resolución concluye lo siguiente:

- Que la propaganda relativa a las leyendas “*Salario digno*” así como “*Transformación que se vive*” y “*Transformación que sigue*” no corresponden a la propaganda del ejercicio 2016, sino a las campañas federales de 2015, lo que es coincidente con los registros del monitoreo de espectaculares realizado en el referido Proceso Electoral Federal.
- Que la publicidad con la leyenda “*Buenos gobiernos*”, corresponde a operaciones de gasto ordinario del ejercicio 2016, lo que se verificó con el contrato de prestación de servicios aportado por el PAN, y que en razón de tratarse de un ejercicio cuyo proceso de fiscalización que no ha iniciado, se hizo del conocimiento de la Dirección de Auditoría de la UTF, con el fin de que sea considerado en la revisión de los Informes Anuales del PAN del ejercicio 2016.

## **SEGUNDO. OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE ADMINISTRAR JUSTICIA COMPLETA**

El artículo 17 constitucional, en su segundo párrafo dispone:

**“Artículo 17.**

[...]

***Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”***

De lo transcrito se advierte que el constituyente previó que en nuestro país, es un derecho fundamental que los órganos facultados administren justicia, estableciendo la obligación de que las resoluciones en las que esto ocurra, se emitan de manera pronta, imparcial y *completa*.

Para interpretar los alcances del concepto de justicia completa, sirve como criterio orientador, la tesis aislada número 1a. CVIII/2007, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página 793 del Tomo XXV, Mayo de 2007, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro 172517 de rubro y texto siguiente:

***“GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.*** El derecho fundamental contenido en el referido precepto constitucional implica, entre otras cosas, ***el deber de los tribunales de administrar justicia de manera completa, en atención a los cuestionamientos planteados en los asuntos sometidos a su consideración, analizando y pronunciándose respecto de cada punto litigioso, sin que ello signifique que tengan que seguir el orden expuesto por las partes o que deban contestar argumentos repetitivos,*** pues los órganos encargados de dirimir las controversias están en aptitud de precisar las cuestiones a resolver, lo que puede o no coincidir con la forma o numeración adoptada en los respectivos planteamientos, y aunque

*no pueden alterar los hechos ni los puntos debatidos, **sí pueden e incluso deben definirlos, como cuando la redacción de los escritos de las partes es oscura, deficiente, equívoca o repetitiva.** Esto es, los principios de exhaustividad y congruencia de los fallos judiciales no pueden llegar al extremo de obligar al juzgador a responder todas las proposiciones, una por una, aun cuando fueran repetitivas, ya que ello iría en demérito de otras subgarantías tuteladas por el referido precepto constitucional -como las de prontitud y expedites- y del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos exigen la máxima atención y acuciosidad judicial, pues la garantía a **la impartición de justicia completa se refiere únicamente a que los aspectos debatidos se resuelvan en su integridad, de manera que sólo deben examinarse y solucionarse las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión correspondiente.**”*

En resumen, la tesis citada nos orienta para advertir que el juzgador está obligado a emitir sus resoluciones atendiendo todos los cuestionamientos sometidos a su consideración, que sean necesarios para emitir su determinación, es decir, que una vez analizados los puntos litigiosos que se le han planteado, debe considerar todos aquellos que estén vinculados con la determinación a efecto de garantizar que su resolución atienda todos los aspectos inmersos en la pretensión del denunciante.

Por otra parte, el artículo 25, párrafo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone lo siguiente:

***“Artículo 25. Protección Judicial***

***1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare***

*contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*  
(...)”

Tal como se advierte de lo transcrito, los órganos del Estado Mexicano están obligados a que sus resoluciones sean efectivas, es decir que no sólo exista formalmente un procedimiento que atienda la necesidad de justicia<sup>9</sup> o que, cómo es el caso, se emita la resolución correspondiente, sino que para dar cumplimiento a lo dispuesto en artículo antes descrito, la resolución debe ser efectiva<sup>10</sup> es decir que permita alcanzar el efecto que se espera, mismo que en la especie consiste en el cumplimiento de la obligación de administrar justicia completa.

### **TERCERO. RAZONES DE MI DISENSO CON LA DETERMINACIÓN TOMADA.**

En los términos precisados, la resolución aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales integrantes del Consejo General, únicamente se avoca al análisis de la legalidad de la difusión de la propaganda a la luz de: *i)* lo establecido en el artículo 242, párrafo 5 de la LGIPE, como excepción a lo dispuesto en el diverso 134 párrafo 8, de la Constitución, respecto de la difusión de los informes de labores; *ii)* la temporalidad de la difusión de la propaganda gubernamental del Estado de Puebla así como la del PAN.

---

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52.

<sup>10</sup> La primera acepción que la Real Academia Española de la Lengua establece es que sea *real y verdadero*. La segunda acepción es cómo sinónimo de eficaz, mismo que se define como aquel que tiene la *capacidad de lograr el efecto que se desea o espera*.

**VOTO PARTICULAR**  
**LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

Como ya lo he adelantado, la razón de mi disenso con la resolución aprobada, consiste en la omisión de valorar el vínculo existente entre la propaganda difundida con motivo de los informes de labores del C. José Antonio Gali Fayad y la C. Alma Dinorah López Gargallo; derivado de las coincidencias entre la propaganda de ambos servidores públicos, y de la existencia de propaganda del Gobierno del Estado de Puebla y genérica del PAN conforme lo solicitó el denunciante; aunado a la temporalidad y cantidad de elementos publicitarios que se pueden advertir en el expediente, a la luz de los precedentes existentes, en tutela del principio de equidad y del derecho de acceso a la justicia completa.

En mi opinión, la resolución no aborda la posible sistematicidad de la difusión de propaganda, considerando los siguientes elementos que obran en el expediente:

a) La identidad entre la propaganda emitida para difundir los informes de labores de la C. Alma Dinorah López Gargallo y el C. José Antonio Gali Fayad, consistente en tipografía, cromática y la frase *"¡AQUÍ SEGUIMOS PROGRESANDO!"*, en las que es predominante el apellido Gali.

b) La temporalidad de la difusión de los informes, misma que ocurrió como se muestra a continuación:

INFORME DE	ENERO									FEBRERO																						
	24	25	26	27	28	29	30	31	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	
DINORAH LÓPEZ																																
ANTONIO GALI																																

Tal como se advierte, la difusión realizada del 27 de enero al 8 de febrero y del 8 al 20 de febrero de 2016, permitió la existencia de propaganda similar, en la

que destaca el apellido “Gali” durante 25 días, previo al inicio de la etapa de precampañas del proceso electoral local ordinario 2015-2016 celebrado en el estado de Puebla, mismas que transcurrieron del 23 de febrero al 3 de marzo de 2016.

**c)** La difusión mediante al menos, 215 elementos publicitarios en propaganda fija para el informe de la C. Alma Dinorah López Gargallo y 183 del C. José Antonio Gali Fayad dentro de la Ciudad de Puebla, según consta en el dictamen emitido por corredor público.

**d)** La campaña publicitaria gubernamental del Gobierno del Estado de Puebla, que, al menos de manera indiciaria, podría tener vinculación por el uso de la frase “¡JUNTOS TRANSFORMAMOS PUEBLA!”, difundida por el Gobierno del Estado de Puebla.

**e)** Propaganda difundida por el PAN, al menos indiciariamente, podría vincularse con las anteriores por el uso de las frases “*Transformación que se vive*” y “*Transformación que sigue*”.

Estoy convencida que la tutela del principio de equidad en las contiendas es una de las principales obligaciones que tiene la autoridad administrativa electoral. Al respecto, tal como se lo he descrito en el presente voto, el denunciante aportó elementos que debieron ser atendidos al emitir la resolución, ya que generan indicios de una posible conducta en perjuicio del referido principio de equidad.

Tal como lo expuse en la sesión del pasado 26 de agosto, considero que en la resolución debió valorarse el caso a la luz de los precedentes existentes; en

**VOTO PARTICULAR**  
**LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**  
**CONSEJERA ELECTORAL**

particular del sentado por la Sala Superior el 25 de marzo de 2015, al resolver el expediente identificado con la clave SUP-REP-120/2015 en el que se pronunció respecto de la conducta desplegada por el Partido Verde Ecologista de México en la difusión de los informes de labores de sus legisladores federales, caso en el que el máximo órgano jurisdiccional electoral determinó, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) Que la conducta infractora consistió en una estrategia de publicidad **difundida de forma sucesiva, secuencial y/o escalonada por parte de los servidores públicos** del PVEM al inicio de un Proceso Electoral Federal, como se muestra a continuación:

LEGISLADOR	FECHAS DE DIFUSIÓN DE PROMOCIONALES			
	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Senador Carlos Alberto Puente Salas	18 al 29			
Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino		3 al 14		
Diputada Ana Lilia Garza Cadena		17 al 29		
Senadora María Elena Barrera Tapia		30 de octubre 1 a 11 de nov.		
Senador Pablo Escudero Morales			13 al 25	
Diputado de				27 al 30 de
R.P. Rubén Acosta Montoya				nov. 1 al 9 de diciembre

- b) Que constituyó una **estrategia sistemática de promoción de la imagen** del partido que **generó una indebida sobreexposición** del partido frente a la ciudadanía.
- c) Que mediante dicha estrategia, el partido político obtuvo un beneficio indebido, ya que se promocionó su **nombre**, emblema e **imagen** a través de los promocionales difundidos.

En dicha sentencia la Sala Superior también valoró, que las circunstancias de modo tiempo y lugar correspondieron a una estrategia sistemática integral (modo); en el proceso electoral federal 2015 (temporalidad) y a través de spots (lugar).

En el caso concreto, se advierte que las circunstancias son similares al precedente citado por lo siguiente:

- a) **Modo:** Existe una posible estrategia sistemática al emitir propaganda con características similares en las que la tipografía y la cromática hacen destacar el apellido “Gali”, aunado a que se difundió la frase “¡*AQUÍ SEGUIMOS PROGRESANDO!*” y se escalonaron los plazos de difusión, aunado a la posible vinculación con elementos propagandísticos emitidos por el Gobierno del Estado de Puebla y del PAN, durante la misma temporalidad.
- b) **Temporalidad:** Al igual que en el precedente, los hechos ocurrieron dentro de un proceso electoral y en similar etapa del mismo, es decir, previo al inicio de las precampañas, en el caso concreto la difusión se realizó en el Proceso Electoral Local 2015-2016 en el estado de Puebla.



- c) **Lugar:** mediante propaganda exterior colocada a lo largo de la ciudad de Puebla.

No omito mencionar, que los argumentos aquí vertidos no necesariamente implican que la autoridad fiscalizadora debía emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la posible vulneración al principio de equidad, ya que pudiera concluirse que el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, no resulta el idóneo para resolver el asunto en comento.

No obstante lo anterior, en atención al principio de impartición de justicia completa, es que considero que el Consejo General estaba obligado a incorporar en su resolución, un análisis de las circunstancias particulares del caso, atendiendo cada una de las conductas denunciadas a la luz de los precedentes existentes y emitir una determinación, si es que resultara competente para ello, o en su caso, dar vista a la autoridad correspondiente, en caso de concluir que no es de su competencia la resolución de la misma.

Es precisamente, derivado de la ausencia del referido análisis, que se dejó sin atender un conjunto de hechos que el denunciante hizo del conocimiento de esta autoridad, mismos que han quedado sin pronunciamiento, aun cuando existen indicios de una posible vulneración a la norma electoral a la luz de los precedentes existentes.

Por todo lo anterior, es que propuse que el proyecto fuera devuelto para incorporar el análisis al que me he referido en el presente voto particular, y así advertir: *i)* la posible existencia o no de una violación a las normas en materia electoral y, en su

caso, *ii*) si la determinación de dicha violación es competencia del INE o de alguna otra autoridad electoral.

Por los motivos expuestos, emito el presente **VOTO PARTICULAR**, respecto de la negativa de devolver el proyecto para incorporar el análisis antes descrito, porque **es mi convicción que en el presente caso, la determinación de la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales, generó que no se administrara justicia completa.**

---

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