

VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DE LOS CC. DANIELA DE LOS SANTOS TORRES Y JOSÉ HUMBERTO MARTÍNEZ MORALES, CANDIDATOS PROPIETARIA Y SUPLENTE A DIPUTADOS LOCALES POR EL XVII DISTRITO ELECTORAL DE MICHOACÁN, POSTULADOS POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; LOS CC. JOSÉ HUMBERTO Y LOUCILLE MARTÍNEZ MORALES, CONCESIONARIOS DE LA EMISORA IDENTIFICADA CON LAS SIGLAS XHMRL-FM 91.5 MHZ; EL PERIÓDICO DENOMINADO “IDEAS” Y LA REVISTA DENOMINADA “DEJATEVER”, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/CG/085/PEF/01/2011.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”), 109, 110, párrafo primero, y 113, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “COFIPE”), 14, fracciones b), c), l), ñ) y t) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y el artículo 24, párrafo 4, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito presentar **voto concurrente** respecto del punto 5.6 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 5 de noviembre de 2011, señalando que el sentido de mi voto es para formular diversas

reflexiones respecto de la forma en que se aborda la investigación del “producto integrado” en radio.

ANTECEDENTES

1. El 7 de octubre de 2011, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio identificado con la clave RPAN/590/2011, signado por el C. Everardo Rojas Soriano, Representante Suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual hizo del conocimiento conductas presuntamente conculcatorias de la normatividad electoral federal, atribuibles a los CC. Daniela de los Santos Torres y José Martínez Morales (en su carácter de candidato propietario y suplente, respectivamente, a Diputado Local por el XVII distrito con cabecera en el municipio de Morelia, Michoacán, postulados por el Partido Revolucionario Institucional); dicho instituto político; la estación radial identificada por el denunciante como “EXA FM 91.5” (con cobertura en el estado de Michoacán, y perteneciente al “Grupo Marmor”), y de quién o quiénes resulten responsables, por hechos que se considera constituyen violaciones a la normativa comicial federal.

Ello, derivado de: *i*) la presunta contratación de tiempo aire en radio, por parte de los candidatos denunciados, el periódico conocido comúnmente como “Ideas”, y la revista conocida comúnmente como “DejateVer”, para la difusión y promoción de un reportaje realizado por un medio impreso, en el cual se hablaba de tales candidatos, actos que a juicio del quejoso se dirigen a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; *ii*) la presunta difusión en la emisora identificada con las siglas XHMRL-FM 91.5 Mhz, de propaganda electoral a favor de los candidatos denunciados; y *iii*) el presunto incumplimiento al deber de garante del Partido Revolucionario Institucional.

2. Por acuerdos de fechas 7, 14 y 25 de octubre de 2011, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante “Secretario Ejecutivo”), ordenó formar expediente número SCG/PE/PAN/CG/085/PEF/1/2011, y —con el propósito de realizar una investigación preliminar—: *i*) solicitar diversa información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y

Partidos Políticos; y a la C. María Guadalupe Morales López, representante legal de la emisora XHMRL-FM 91.5 Mhz, con audiencia en Morelia, Michoacán; y *ii*) practicar una búsqueda en Internet, a fin de constatar la existencia de las páginas web referidas por el promovente.

3. Mediante proveído de fecha 8 de octubre de 2011, el Secretario Ejecutivo ordenó remitir a la Comisión de Quejas y Denuncias de este organismo público autónomo un proyecto de acuerdo, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el quejoso. El 9 de octubre siguiente, en su Trigésima Octava Sesión Extraordinaria de carácter urgente, dicha Comisión declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas, por considerar que se carecía de materia para ello.

4. A través de un acuerdo de fecha 26 de octubre de 2011, el Secretario Ejecutivo ordenó, entre otras cuestiones: *i*) emplazar al Partido Revolucionario Institucional, los CC. Daniela de los Santos Torres y José Martínez Morales (candidatos propietario y suplente, respectivamente, a Diputados por el XVII distrito con cabecera en el municipio de Morelia, Michoacán, postulados por dicho instituto político); los CC. José Humberto y Loucille Martínez Morales, concesionarios de la emisora identificada con las siglas XHMRL-FM 91.5 Mhz, con audiencia en Morelia, Michoacán; los representantes legales de la revista comúnmente denominada ‘DejateVer’ y del periódico comúnmente denominado ‘Ideas; *ii*) señalar la fecha y hora para que se llevara a cabo la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 369 del COFIPE; y *iv*) requerirles diversa información.

5. El día 3 de noviembre de 2011, se celebró en las oficinas que ocupa la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral (en adelante “IFE”), la audiencia de pruebas y alegatos a que previamente se citó.

6. El 5 de noviembre de 2011, en sesión extraordinaria de Consejo General, la y los integrantes de este órgano electoral autónomo, por unanimidad aprobaron la resolución materia del presente voto concurrente, en la que se determinó lo siguiente:

“**PRIMERO.-** Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado por el Partido Acción Nacional, el procedimiento especial sancionador incoado en contra de los CC. José Humberto y Loucille Martínez Morales (concesionarios de la emisora identificada con las siglas XHMRL-FM 91.5 Mhz); los CC. Daniela de los Santos Torres y José Martínez Morales (candidatos propietario y suplente, respectivamente, a Diputados por el XVII distrito con cabecera en el municipio de Morelia, Michoacán, postulados por el Partido Revolucionario Institucional); ese instituto político, y las publicaciones conocidas públicamente como “Dejatever” e “Ideas”, en términos de lo señalado en el considerando SÉPTIMO del presente fallo.

[...]”

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Tal y como se señaló en el preámbulo del presente, el sentido de mi voto es para formular diversas reflexiones respecto de la forma en que se aborda la investigación del “producto integrado” en radio.

Lo anterior toda vez que es mi convicción que, si bien con los elementos que obran en el expediente, no era posible arribar a una conclusión diversa a declarar el procedimiento como “infundado”, no se debe perder de vista que la conducta denunciada es una mención en radio que, justificada en la promoción de un periódico, hizo referencia a una entrevista contenida en la misma, realizada a candidatos a cargos de elección popular; es decir, la materia de la denuncia versa sobre la presunta utilización de “propaganda integrada” en radio, con el propósito de influir en las preferencias electorales.

Al respecto, éste es uno de los primeros casos que esta autoridad conoce de propaganda integrada en radio, por lo que con el propósito de construir un marco de referencia futuro, es importante señalar que el método de trabajo de la autoridad administrativa electoral, cuando se está en presencia de un posible producto integrado, sea diverso; es decir, las

quejas se deben analizar con un método distinto, que permita contar con elementos que generen certeza respecto de que se está o no en presencia de una infracción a la normatividad electoral.

SEGUNDO. Con el propósito de desarrollar los motivos por los que considero que la investigación que se realizó en el presente caso fue insuficiente para que la autoridad arribara a una conclusión cierta respecto de los hechos denunciados, analizaré primero los hechos materia de la queja y formularé algunas consideraciones generales relativas al caso; procederé luego a destacar las constancias que obran en el expediente, y finalmente, expondré los argumentos que nos presentaba el proyecto de resolución.

En relación con lo anterior, es importante precisar que si bien es mi convicción que en el presente caso los hechos denunciados ameritaban un tratamiento distinto al empleado en cuanto a su investigación, ello no implica que diligencias diversas hubieran llevado a esta autoridad a otra conclusión que aquella a la que se arribó, sino que considero que por la naturaleza de los hechos denunciados, la indagación respecto de los mismos debió haberse realizado siguiendo una metodología acorde a los mismos, sin prejuzgar sobre cuál hubiese sido, en su caso, su resultado.

Los hechos que fueron denunciados por el Representante Suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, consistieron en la presunta contratación, adquisición y/o difusión de tiempo aire en radio, para la promoción de un reportaje realizado por la revista “DejateVer”¹, en el cual se hablaba de los CC. Daniela de los Santos Torres y José Martínez Morales (en su carácter de candidato propietario y suplente, respectivamente, a Diputado Local por el XVII distrito con cabecera en el municipio de Morelia, Michoacán, postulados por el Partido Revolucionario Institucional),

¹ Aunque el testigo de grabación detectado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos demuestra que la referencia a la publicación, efectuada por el conductor de la emisión en comento, fue al periódico “*deas*”. De allí que el procedimiento iniciado en contra de la revista se declaró infundado.

actos que a juicio del quejoso se dirigen a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

De lo anterior que la materia de la denuncia fue precisamente la contratación o adquisición en radio de propaganda electoral difundida a través de un mecanismo particular: la integración de producto. No es la primera ocasión en la que el Consejo General tiene la oportunidad de pronunciarse sobre este tipo de *estrategias propagandísticas* que buscan burlar la prohibición constitucional de contratar, adquirir o difundir propaganda electoral en radio o televisión diversa a la ordenada por el IFE. Al resolver los expedientes SCG/PE/IEEG/CG/014/2008 y SCG/PE/JD03/QR/014/2009, se estableció por primera vez que utilizar asociaciones o fundaciones civiles para publicitarse en televisión, es ilegal. Asimismo, en los expedientes SCG/PE/PAN/CG/148/2009 y sus acumulados SCG/PE/CONV/JL/COAH/171/2009, SCG/PE/PAN/CG/178/2009 y SCG/PE/CG/179/2009 se determinó que utilizar revistas para publicitarse en televisión, es ilegal. Finalmente, en los expedientes SCG/PE/PAN/CG/206/2009 y su acumulado SCG/PE/PRD/CG/207/2009 se estableció claramente que utilizar la integración de producto para publicitarse en televisión, es ilegal.

De los precedentes citados se desprende la importancia y relevancia del caso, los cuales debieron contribuir para establecer un método de investigación en este tipo de estrategia propagandística, pero utilizando la radio como medio comisivo de la infracción. En esta resolución se debió contar con elementos suficientes para decidir con certeza si el producto integrado en el caso concreto sobrepasaba el ámbito comercial, y tenía fines electorales.

Al respecto, es necesario señalar que la prohibición de contratar, adquirir o difundir propaganda electoral en radio y televisión, sin duda, afectó el mercado de *compra y venta* de propaganda. En este sentido, se comenzaron a generar nuevos sustitutos para la adquisición de tiempo en dichos medios de comunicación. A partir de la imposibilidad de acudir directamente a los concesionarios y permisionarios para obtener tiempos, se comenzaron a buscar nuevas formas para obtener el mismo resultado: *exposición propagandística* en radio y televisión. A esta autoridad le corresponde determinar cuáles de

estos nuevos *medios* –de estos nuevos *sustitutos*– son legales y cuáles son ilegales. Para ello, la investigación correspondiente debiera llevar al Consejo General a una conclusión cierta; es mi convicción que en el presente caso la investigación efectuada no arroja los elementos objetivos necesarios para ello.

Ahora bien, a fin de investigar los hechos expuestos en la queja, la autoridad sustanciadora practicó una búsqueda en Internet, para constatar la existencia de las páginas web referidas por el promovente; y requirió información sobre los hechos denunciados a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y a la C. María Guadalupe Morales López, representante legal de la emisora XHMRL-FM 91.5 Mhz, con audiencia en Morelia, Michoacán.

De las pruebas recabadas por la autoridad para la investigación de los hechos, así como de las proporcionadas por las partes al acudir a la audiencia de pruebas y alegatos, destaca lo siguiente:

- a) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos proporcionó el testigo del programa denunciado, cuyo contenido, en la parte que interesa, es el siguiente:

“(…)

Chicos, Con México sí trae para ti, Ideas. Un periódico realizado por jóvenes morelianos con ideas jóvenes. No te pierdas nuestra nueva edición, en ella encontrarás objetividad, versatilidad. Podrás leer entrevistas con jóvenes propuestas de la política (inaudible), perdón, como la candidata a Diputada Daniela de los Santos y su suplente, por supuesto, nuestro querido y muy respetado Pepe Martínez, ¡claro que sí! Así como artículos novedosos, por ejemplo, el de vida taurina. Recuerda que la unidad móvil, y los chicos de la ola naranja siempre están muy cerca de ti. No dejes de escucharnos y podrás tener el periódico en tus manos. También puedes obtener tu ejemplar gratuito en las oficinas de Grupo Marmor, pero no le digas a nadie, nomás a los cuates. Sí, a los muy cercanos. Sí, es una cosa discreta Ana Karen, por favor, ¡sí! ¡Ay, qué chismosa eres!

Nada más díselo a tus íntimos. Vengan por su ejemplar gratuito a las oficinas de Grupo Marmor. Ideas es un periódico de jóvenes, con ideas jóvenes.

(...)”

b) Al dar contestación a la denuncia formulada, los CC. Daniela de los Santos Torres y José Martínez Morales (en su carácter de candidato propietario y suplente, respectivamente, a Diputado Local por el XVII distrito con cabecera en el municipio de Morelia, Michoacán, postulados por el Partido Revolucionario Institucional) manifestaron que:

- Negaban que en el programa radiofónico denunciado se hubiera difundido propaganda electoral en su beneficio.
- En ningún momento contrataron o adquirieron, por sí o a través de terceras personas, tiempo aire en radio o televisión, para promoverse con fines electorales.
- Durante la secuencia del programa denunciado no existió mención alguna respecto de ellos, sino que el locutor del programa hizo alusión al periódico denominado “Ideas”, ejemplar que contenía una entrevista que les fue realizada, sin que dicho conductor se hubiera referido a un emblema, sigla, color o cualquier elemento relacionado con un partido político.
- La conducta desplegada por el conductor en comento, obedeció exclusivamente a una labor informativa espontánea dirigida a los radioescuchas de la estación.

c) Por su parte, los CC. José Humberto y Loucille Martínez Morales (en su carácter de concesionarios de la emisora identificada con las siglas XHMRL-FM 91.5 MHZ, con audiencia en Morelia, Michoacán; y a nombre de las publicaciones conocidas como “Ideas” y “Dejatever”) señalaron que:

- Negaban que el 6 de octubre de 2011, el conductor que dirige el programa “*El Tour de Gianni*”, hubiera tenido la encomienda de difundir propaganda electoral en beneficio de los candidatos denunciados.
- Aceptaba que la C. María Guadalupe Morales López, representante legal de la emisora denunciada, era madre del candidato C. José Humberto Martínez Morales.
- En ningún momento se contrató, vendió o suministró aun en forma gratuita, por sí o a través de terceras personas, tiempo aire en radio para promocionar a los candidatos denunciados.

d) Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional, a quien se le imputaba una responsabilidad en su función de “garante”, indicó que:

- El mensaje se dio dentro de un programa radiofónico y hace referencia a una revista, por lo que no contiene elemento alguno que permita considerar que ha sido difundida fuera del contexto o con el objeto de beneficiar a su representado, ni que se esté haciendo propaganda electoral a favor de un candidato o partido, además de que no se advierte ninguna connotación electoral.
- Si bien, el locutor alude al contenido de la revista, ello no es en exclusiva, puesto que no habla de los candidatos de su partido político, sino de temas en general.
- El mensaje radiofónico denunciado sólo fue transmitido el día 6 de octubre de 2011.
- Como partido político no es posible intervenir en lo que publiquen o difundan los medios de comunicación, por lo tanto, bajo ninguna circunstancia se puede atribuir una infracción a la normativa electoral, por parte de su representado.

Derivado de las constancias anteriores, en el proyecto que fue sometido a consideración del Consejo General se propusieron los argumentos siguientes:

Aun cuando quedó acreditada la vinculación o pertenencia al mismo grupo corporativo, por parte de la emisora radial XHMRL-FM 91.5 Mhz y el periódico “*Ideas*”, ello no era suficiente para afirmar que la mención denunciada hubiese tenido la finalidad de posicionar los abanderados en cuestión frente a la ciudadanía con fines electorales, porque del análisis que se realiza a la misma, se advierte que carece de algún elemento presentando ante la ciudadanía la candidatura de los abanderados denunciados; no se hace llamamiento alguno a sufragar a su favor, ni se refiere cuál es el instituto político que los postula.

Aunado a lo anterior, la mención denunciada fue realizada en una sola ocasión (es decir, no se transmitió de manera repetitiva); no se hizo referencia a una plataforma electoral ni mucho menos se presentó a la ciudadanía una candidatura, ni se solicitó el sufragio a favor de algún abanderado o fuerza política de las que actualmente contienden en la elección local de Michoacán.

Por otra parte, no se cuenta con indicios de que los candidatos denunciados o el Partido Revolucionario Institucional, hubiesen solicitado a la emisora radial, la difusión de propaganda durante el programa denominado “*El Tour de Gianni*”, con la finalidad de posicionar a los abanderados ya mencionados, o bien, al instituto político que los postula actualmente a un encargo público en los comicios locales michoacanos.

De los elementos anteriores se concluyó que no era dable decretar alguna responsabilidad administrativa por los hechos objeto de estudio, puesto que ello implicaría soslayar las libertades de trabajo y expresión tuteladas por la Constitución General, y nos llevaría al absurdo de que existe una violación a la normativa electoral federal cada vez que en televisión y/o radio se hiciera alguna mención relacionada con un candidato.

La conclusión anterior se sustentó además, en el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 37/2010, en la que se establece que propaganda electoral es *todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial; cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de presentar una candidatura ante la ciudadanía, por incluir signos,*

emblemas y expresiones que identifican a un candidato con un determinado partido político o coalición, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial, puesto que, lo trascendente, es que con ello se promociona una candidatura.

Por lo anterior, se consideró que el procedimiento iniciado se debía declarar infundado, aclarando que no era óbice para la anterior determinación, que la C. María Guadalupe Morales López fuera la madre del C. José Humberto Martínez Morales (candidato denunciado), ya que, la mención radial impugnada carecía de elementos para considerarla como propaganda destinada a influir en las preferencias del electorado michoacano, aunado a que tampoco se contaba con elementos siquiera de tipo indiciario para afirmar que tal transmisión aconteció como resultado de una conducta planificada y/o sistemática, tendente a infringir la normativa comicial federal.

TERCERO. Tal como se desprende de la relatoría anterior, la investigación de los hechos expuestos en la queja se limitó a constatar la existencia de los hechos denunciados, y a formular preguntas a la C. María Guadalupe Morales López, representante legal de la emisora XHMRL-FM 91.5 Mhz, respecto de: la existencia del programa denunciado; si en el mismo existen menciones de carácter comercial y en su caso, a qué clase de productos o servicios se refieren esas menciones; si el 6 de octubre de 2011, existió alguna mención y en qué consistió ésta; si durante la secuencia del programa denunciado hubo alguna mención alusiva a los CC. Daniela de los Santos Torres y José Martínez Morales, en su carácter de candidatos propietario y suplente respectivamente a Diputado por el XVII distrito con cabecera en el municipio de Morelia, Michoacán postulados por el Partido Revolucionario Institucional, relacionado con el periódico denominado ‘Ideas’ o con la revista denominada ‘DejateVer’ y en qué horarios; en su caso, si dichas menciones fueron pagadas o gratuitas —proporcionando información específica en el primero de los supuestos—.

Con base en dicha investigación se arribó a la conclusión de que no se trataba de propaganda electoral puesto que:

- a) La mención denunciada carece de algún elemento a través del cual se presente ante la ciudadanía la candidatura de los abanderados denunciados, ni se hizo referencia a una plataforma electoral;
- b) No se refiere cuál es el instituto político que los postula;
- c) No se solicitó el sufragio a favor de algún abanderado o fuerza política de las que actualmente contienden en la elección local de Michoacán;
- d) La mención denunciada fue realizada en una sola ocasión (es decir, no se transmitió de manera repetitiva);
- e) No se cuenta con indicios de que los candidatos denunciados o el Partido Revolucionario Institucional, hubiesen solicitado a la mención en la emisora radial;
- f) No se cuenta con elementos siquiera de tipo indiciario para afirmar que tal transmisión aconteció como resultado de una conducta planificada y/o sistemática, tendente a infringir la normativa comicial federal.

No obstante que en el expediente quedó acreditada la relación de parentesco consanguíneo entre la Directora General de la emisora en que se hizo la mención denunciada y de la revista y periódico en los que se entrevistó a los candidatos denunciados, y uno de éstos (pues la primera es madre del segundo), basta analizar los elementos que integraron la investigación que fue realizada en el presente caso, para estar en posibilidad de determinar que la autoridad no estableció con detalle el contenido de la mención denunciada, ni recabó elemento alguno en el que pudiera sustentar sus afirmaciones relativas a que: la mención fue realizada en una sola ocasión, puesto que no se recabó información respecto de otros programas o emisiones de la estación de radio; y que no había elementos de los que se desprendiera que la conducta fue planificada o acordada entre las partes.

Es decir, los únicos elementos con que la autoridad contó para arribar a la conclusión propuesta y aprobada, fue el contenido del material radial denunciado, puesto que al tratarse de una investigación respecto de *estrategias propagandísticas* que buscan burlar la prohibición constitucional de contratar, adquirir o difundir propaganda electoral en radio o televisión diversa a la ordenada por el IFE, las preguntas directas respecto de los hechos, formuladas a las partes denunciadas, difícilmente aportarían información útil para arribar a otra conclusión como la adoptada.

De lo anterior que, sin considerar que la relación de parentesco consanguíneo entre la Directora General de la emisora y uno de los candidatos cuya entrevista fue mencionada en el programa denunciado —a pesar que ello fue señalado expresamente en el escrito de denuncia—, la investigación realizada por la autoridad no analizó a detalle el contenido de la mención denunciada —puesto que en el proyecto no se valoró la referencia realizada a los candidatos como “jóvenes propuestas de la política”, y “nuestro querido y muy respetado Pepe Martínez”—, ni valoró el contexto de los hechos —que se estaba en plena campaña electoral en el estado de Michoacán—; y tampoco verificó que los mismos no hubieran sido reiterados o sistemáticos —pues como se señaló, únicamente se recabó información de la emisión radial denunciada.

Es decir, en la investigación debió analizarse que una “mención” aparece cuando el locutor o la locutora inserta de manera aparentemente espontánea un determinado producto o marca en su locución. Sus comentarios son siempre positivos, y dependerá de su capacidad que el mensaje se integre con más o menos fortuna dentro de su discurso. En algunas clasificaciones, la mención aparece como prescripción o como publicidad directa. De hecho, la mención acaba siendo una especie de emplazamiento de producto (*product placement*), teniendo en cuenta la imposibilidad de ubicarlo dentro de un programa radiofónico sin hacer una referencia explícita dada la ausencia de imagen. La mención es el formato ideal para muchos anunciantes, que están convencidos de que la implicación directa del locutor-estrella en la publicidad aumenta la notoriedad y la eficacia del mensaje publicitario.

Así, la investigación debió considerar si la mención aparentemente espontánea cumplía con los requisitos para “posicionar” a los candidatos denunciados, integrándolos dentro del discurso, con la justificación de la promoción de una revista —que por cierto, pertenecía al mismo grupo empresarial—, generando un impacto en materia electoral.

Finalmente, si bien derivado de las constancias que obran en el expediente, como se señaló, no era posible arribar a una conclusión diversa a declarar el procedimiento como “infundado”, es mi convicción que en los casos relacionados con “propaganda integrada”, la investigación de los hechos requiere de una metodología y estrategia en relación al contenido y al tipo de material que nos lleve a reflexionar sobre cómo se integra eso en la radio, en el caso particular, considerando que existían indicios para pensar que se estaba en presencia de ésta —tomando en cuenta que las menciones en radio implican un costo, cuando forman parte de un ámbito comercial y no editorial, y que la mención en cuestión establecía una impresión positiva de los candidatos denunciados por las referencias realizadas con anterioridad.

En relación con lo anterior, vale recordar que para la efectividad del derecho, uno de los instrumentos a los que se recurre, de manera *ex post*, es a la sanción cuando el cumplimiento de la ley no es voluntario. La eficacia de ese instrumento está en función de los incentivos del caso, en especial a la relación costo-beneficio de incurrir en la conducta ilegal. Así, una investigación incompleta o mal encaminada, que nos lleva a considerar una conducta que pudo haber sido infractora de la ley como infundada, puesto que la experiencia que se ha acumulado a partir de la reforma electoral de 2007-2008 permite concluir que las menciones en radio o televisión son pagadas o implican algún costo, cuando forman parte de un ámbito comercial y no editorial, resulta un incentivo negativo para la realización de conductas infractoras posteriores.

En esta línea, es necesario recordar que lo que se *afecta* con una violación al artículo 41 constitucional, en su Base III, Apartado A –antepenúltimo y penúltimo párrafos– es uno de los principios fundamentales de la contienda electoral: la equidad. No hay que olvidar que lo que estuvo detrás de la reforma constitucional, de la implementación del “nuevo modelo

de comunicación política” fue, precisamente, garantizar la equidad en materia de acceso a radio y televisión e impedir que intereses “ilegítimos” trastocaran las condiciones óptimas del proceso electoral: la contienda ocurriría *entre* los partidos –y sólo ellos– y en condiciones equitativas. Conforme con ello, se proscribieron los actos de contratación, adquisición o difusión de propaganda electoral, pagada o gratuita, pero para estar en posibilidad de sancionarlos, un requisito indispensable es una adecuada investigación.

CUARTO. Con base en lo expuesto, si bien coincido con el sentido del proyecto que fue puesto a consideración del Consejo Electoral del IFE y aprobado por sus integrantes, pues como se ha expuesto, con los elementos que obran en el expediente, no era posible arribar a una conclusión diversa a declarar el procedimiento como “infundado”, es mi convicción que las investigaciones relacionadas con denuncias que aduzcan la utilización de “propaganda integrada” deben ser investigadas con un método distinto que no parta de los cuestionamientos directos a los sujetos involucrados, sino que indague respecto del contexto y las circunstancias en que ocurrieron los hechos denunciados, y analice con más detalle los hechos que presuntamente consisten en la “integración” de la propaganda.

En este sentido, es mi convicción que la investigación que se realice cuando se denuncian hechos que pudieran implicar la contratación o adquisición de tiempo en radio y televisión a través de la utilización de “propaganda integrada”, debiera contemplar, cuando menos, el análisis de los elementos siguientes:

- a) Si la mención se da en un ámbito o género que se puede identificar como comercial o editorial.
- b) Si existe algún vínculo entre el emisor del mensaje y el sujeto de la mención.
- c) La investigación del conjunto de menciones editoriales y comerciales en un tiempo o periodo más amplio, en distintos géneros y niveles.

- d) El tratamiento que, en su caso, recibieron otros contendientes en un proceso electoral determinado.
- e) Las políticas de la radiodifusora, en cuanto a la inclusión de menciones en el ámbito comercial de su programación.

Lo anterior, con el propósito de proporcionar a la autoridad resolutora los elementos de análisis suficientes para estar en posibilidad de arribar, de forma cierta, a una conclusión respecto de la legalidad o ilegalidad de los hechos que presuntamente consisten en la “integración” de propaganda en las emisiones radiales.

En virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas, emito el presente **voto concurrente** respecto del punto 5.6 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE celebrada el 5 de noviembre de 2011, relacionado con el procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra de los CC. Daniela de los Santos Torres y José Humberto Martínez Morales, candidatos propietaria y suplente a diputados locales por el XVII Distrito Electoral de Michoacán, postulados por el Partido Revolucionario Institucional; el Partido Revolucionario Institucional; los CC. José Humberto y Loucille Martínez Morales, concesionarios de la emisora identificada con las siglas XHMRL-FM 91.5 MHZ; el periódico denominado “Ideas” y la revista denominada “Dejatever”, por hechos que considera constituyen infracciones al COFIPE, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/085/PEF/01/2011.

**Mtro. Alfredo Figueroa Fernández,
Consejero Electoral.**