

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

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL CRITERIO TÉCNICO CONTENIDO EN EL ACUERDO INE/ACRT/27/2016 Y SE ORDENA LA PUBLICACIÓN DEL CATÁLOGO DE ESTACIONES DE RADIO Y CANALES DE TELEVISIÓN QUE PARTICIPARÁN EN LA COBERTURA DEL PERIODO ORDINARIO DURANTE EL DOS MIL DIECISIETE.**


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"); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 14, párrafo 1, fracción j), 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 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el criterio técnico contenido en el Acuerdo INE/ACRT/27/2016 y se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del periodo ordinario durante el dos mil diecisiete.

---

#### ANTECEDENTES

## VOTO PARTICULAR

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

1. El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de la reforma constitucional en materia electoral, a través de la cual se creó el modelo de comunicación político-electoral, vigente a la fecha.
2. Derivado de la reforma señalada en el antecedente anterior, el 14 de enero de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto relativo a la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual entró en vigor al día siguiente.
3. El 10 de julio de 2008, en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (en adelante "IFE") se aprobó el *Acuerdo [...] por el que se expide el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral*, identificado con la clave CG327/2008, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de agosto del mismo año. 
4. El 27 de junio de 2011, en sesión extraordinaria, el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo CG194/2011, mediante el cual reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, documento que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de junio de 2011.
5. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia político-electoral. Mediante la reforma señalada se creó el Instituto Nacional Electoral (en adelante "INE" o "Instituto").

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

6. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”), en la que se regulan las nuevas disposiciones constitucionales en materia político-electoral.

7. El 19 de noviembre de 2014, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto aprobó el “Acuerdo [...] por el que se expide el Reglamento de Radio y

*Televisión en Materia Electoral*”, identificado con la clave INE/CG267/2014, mismo que fue publicado el 24 de noviembre de 2014, en el Diario Oficial de la Federación.

8. El 3 de diciembre de 2014, en la décima primera sesión especial del Comité de Radio y Televisión, se aprobó el “Acuerdo [...] por el que se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2014-2015 y de los procesos electorales ordinarios que se llevarán a cabo en el dos mil quince, así como para el periodo ordinario posterior, para dar cumplimiento al artículo 173, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”, identificado con la clave INE/ACRT/18/2014, cuya publicación se ordenó mediante el acuerdo INE/CG305/2014.

9. El 17 de noviembre de 2015, en su tercera sesión extraordinaria, el Comité de Radio y Televisión aprobó el “Acuerdo [...] por el que se aprueba el Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del periodo ordinario, así como en los Procesos Electorales Locales que se llevarán a cabo en el dos mil dieciséis, para dar cumplimiento al artículo 173, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”, identificado con la clave

## VOTO PARTICULAR

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

INE/ACRT/40/2015, cuya publicación se ordenó mediante el acuerdo INE/CG980/2015.

10. El 14 de octubre de 2016, en sesión especial del Comité de Radio y Televisión del Instituto se aprobó el *“Acuerdo [...] mediante el cual se modifican el Acuerdo INE/CG288/2016, así como los anexos de los diversos INE/ACRT/20/2016 e INE/ACRT/22/2016, para efecto de agregar las concesiones otorgadas a Cadena Tres I, S.A. de C.V. y las pautas correspondientes”*, identificado con la clave INE/ACRT/23/2016.

11. El 28 de noviembre de 2016, en la Décima Primera Sesión Ordinaria del Comité de Radio y Televisión del Instituto, se aprobó el *“Acuerdo [...] por el que se declara la vigencia del marco geográfico electoral relativo a los mapas de cobertura y se aprueba el Catálogo Nacional de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del periodo ordinario durante el dos mil diecisiete, para dar cumplimiento al artículo 173, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”* identificado con la clave INE/ACRT/27/2016.

12. El 14 de diciembre de 2016, en sesión extraordinaria, el Consejo General del instituto aprobó por mayoría de votos el *“Acuerdo [...] mediante el cual se aprobó el criterio técnico contenido en el acuerdo INE/ACRT/27/2016 y se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del periodo ordinario durante el dos mil diecisiete.”*

## CONSIDERANDOS



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

**PRIMERO.** La reforma electoral de 2007-2008 tuvo como punto de partida el establecimiento de un modelo de comunicación político-electoral que garantizara los principios de equidad, igualdad e imparcialidad respecto de la difusión de propaganda en radio y televisión.

El acceso permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación y la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, fueron los principales retos del IFE —hoy INE— como administrador único de los tiempos del Estado en materia electoral.

Con este propósito, a partir del 2008, el Comité de Radio y Televisión del Instituto ha aprobado los catálogos de estaciones de radio y canales de televisión para los periodos ordinarios y los procesos electorales, en los que se incorporan:

*i)* por una parte, el listado de emisoras obligadas a transmitir las pautas ordenadas por el Instituto —para los mensajes de los partidos políticos, candidatos independientes y autoridades electorales— y suspender propaganda gubernamental durante las campañas, al ubicarse en la entidad en la que se celebra el proceso electoral; y

*ii)* por otro, el listado de emisoras de radio y televisión que únicamente deben suspender la transmisión de propaganda gubernamental, porque sus señales tienen cobertura en el ámbito geográfico en que se celebra la elección, a pesar de estar domiciliadas en una entidad distinta.

Desde entonces, la determinación de la “cobertura” —para la inclusión de las emisoras en el segundo de los listados—, que se define como “*toda área geográfica*

## VOTO PARTICULAR

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

*en donde la señal de [los] medios sea escuchada o vista*<sup>1</sup>, dependía de un elemento territorial. Es decir, de si la señal “llegaba” o no a una entidad con elección, de acuerdo con los mapas de cobertura proporcionados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante “IFT”).

Sin embargo, con la aprobación del Acuerdo materia del presente voto particular, la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General “ajustaron” este criterio, en función de si los lugares específicos de una entidad a los que dichas señales llegan, tienen o no población. Como consecuencia del mismo, y sin contar con certeza respecto de la ausencia de población en los ámbitos geográficos a los que llegan las señales, se excluyen del catálogo 338 emisoras que anteriormente estaban obligadas a suspender propaganda gubernamental; es decir, se retiran del catálogo de emisoras que desde 2008 tenían el mandato constitucional referido.

Estoy convencida que esta autoridad, al aprobar por mayoría de votos de su Consejo General que se exima a emisoras de radio y televisión cuya señal tiene cobertura — se ve o se escucha— en territorios con elección, de la obligación de suspender propaganda gubernamental durante las campañas, con el argumento de que sus señales llegan a lugares sin habitantes, no tutela la equidad de la contienda electoral y la imparcialidad en el uso de recursos públicos, al abrir la puerta a que propaganda de los gobiernos llegue a territorios que se encuentran en campaña electoral.

**SEGUNDO.** Previo a exponer las razones y fundamentos de mi disenso con la determinación de la mayoría de las y los Consejeros Electorales, resulta relevante

---

<sup>1</sup> Al respecto, el párrafo 4 del artículo 62 del COFIPE, que fue retomado en sus términos en el artículo 173 de la LGIPE establece lo siguiente: “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.”

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

traer a cuenta la historia y el contexto en el que la obligación de suspender propaganda gubernamental se incorporó en nuestra Constitución. Veamos:

Durante décadas, la escasa regulación del uso de medios de comunicación por parte de gobiernos y partidos políticos hizo que la inequidad en el acceso a dichos medios fuera la característica predominante de las elecciones mexicanas —ya fuera porque algunos actores podían acceder a la radio, pero principalmente a la televisión, y otros no; porque los costos y horarios asociados a este acceso variaban entre unos y otros; o por el uso de recursos públicos empleados para incidir en la contienda electoral.

El punto de inflexión se dio en el proceso electoral presidencial de 2006, en el que concesionarios, partidos políticos, gobiernos y particulares aprovecharon las deficiencias del sistema electoral respecto del uso de la radio y la televisión, en detrimento del principio de equidad, rector de las contiendas.

Derivado de esta experiencia, uno de los ejes de la reforma electoral de 2007-2008 fue el diseño de un nuevo modelo de comunicación político-electoral que estableciera la regulación de los medios de comunicación en los procesos electorales y primordialmente, las condiciones en que se difunde la propaganda en radio y televisión.

Por lo que hace a la propaganda gubernamental, desde la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2007 en materia electoral, se hizo patente la necesidad de elevar a rango constitucional las regulaciones en la materia para que ésta no incidiera en las campañas electorales, al señalarse lo siguiente:

*[...]*

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

*El **tercer objetivo** que se persigue con la **reforma constitucional** propuesta es de importancia destacada: **impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación**; así como **eleva a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental**, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”*

*[...]”*

Por ello, se reformó la Constitución para prohibir durante los procesos electorales — en particular durante el periodo de campañas y hasta el día de la jornada electoral— , la transmisión de propaganda gubernamental, salvo las excepciones expresamente contenidas en la propia Carta Magna —relativas a materias respecto de las cuales la difusión de información resultaba insoslayable; en particular, los servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en casos de emergencia—. Vale la pena transcribir, en lo que interesa, lo dispuesto en la Base III, Apartado C, segundo párrafo del artículo 41 constitucional:

*“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.”*

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

Así, la limitación de la actividad propagandística de los tres niveles de gobierno en una temporalidad definida —durante el periodo de campañas y hasta el día de la jornada electoral—, buscó salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales, impidiendo que actores ajenos al proceso electoral incidieran en estos y sus resultados, a través de los medios de comunicación, en términos de los objetivos mismos de la reforma.

En este contexto, y tal como se desarrollará en los apartados siguientes, es mi convicción que —atendiendo principalmente tanto a las características inherentes a la difusión de las señales radiodifundidas, como a la actualización permanente del padrón electoral— la determinación de esta autoridad no tutela los principios consagrados en la Base III, Apartado C del artículo 41 de la Constitución, al permitir que propaganda de gobiernos y entes públicos se difunda en zonas donde se llevan a cabo campañas electorales.

Por otra parte, estoy convencida que, a partir de los datos con los que al día de hoy se cuenta, y que fueron empleados para la construcción del Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, no se honra el principio de certeza —rector en materia electoral— que debe acompañar las decisiones de esta autoridad.

**TERCERO.** Partiendo de lo anterior, y a fin de contextualizar mis motivos de disenso, resulta indispensable abordar, en un primer momento, los elementos tomados en consideración para la elaboración del criterio sometido a valoración del Consejo General. A partir de eso, expondré las razones por las que —más allá de las diferencias de fondo con el criterio mismo, las cuales abordaré en un segundo momento— considero que la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros fue contraria al principio de certeza. Éste adquiere una importancia

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

particular en el presente caso, derivado de que a partir del Acuerdo bajo análisis, se aprobó un criterio novedoso para la confección de los catálogos de emisoras, lo que obligaba a la autoridad a contar con elementos claros y suficientes para justificar la modificación.

Iniciemos con el análisis de los elementos que la autoridad debe recabar para la elaboración de los catálogos de emisoras. Al respecto, los artículos 6 y 46 del Reglamento de Radio y Televisión en Material Electoral (en adelante “Reglamento”), establecen lo siguiente:

**“Artículo 6**

***De las atribuciones de los órganos competentes del Instituto***

[...] 2. Son **atribuciones del Comité:**

[...] d) **Solicitar al IFT** los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo;

e) **Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores**, el último corte de la información del marco geográfico electoral a nivel estatal, municipal, distrital federal y local, seccional, y de localidades, relacionado con los ámbitos geográficos correspondientes a los mapas de cobertura proporcionados por el IFT;

[...]

**4. Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva:**

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

*[...] i) Elaborar y actualizar una vez al año, con la información proporcionada por el IFT y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión;*

*[...]*

#### **Artículo 46**

##### **De los mapas de cobertura**

**1. El Comité solicitará al IFT los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo.**

**2. La Dirección Ejecutiva informará al Comité, la actualización que, en su caso, remita el IFT respecto de los mapas de cobertura y su alcance efectivo. Las actualizaciones referentes a la información que proporcione la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realizará una vez al año.**

*[...]”*

Con base en las normas transcritas, para estar en posibilidad de aprobar los catálogos de emisoras, el Comité de Radio y Televisión debe solicitar<sup>2</sup>:

**i) al IFT, los mapas de cobertura de los concesionarios de radio y televisión, así como su alcance efectivo; y**

---

<sup>2</sup> En relación con este punto, vale la pena señalar que el mandato reglamentario no se cumplió en el caso bajo análisis, puesto que fue la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y no el Comité de Radio y Televisión, quien recabó la información correspondiente, sin que este último hubiese emitido siquiera un mandato con tal fin.

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

*ii)* a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (en adelante “DERFE”), el último corte de la información del marco geográfico electoral a nivel estatal, municipal, distrital federal y local, seccional, y de localidades, relacionado con los ámbitos geográficos correspondientes a los mapas de cobertura proporcionados por el IFT.

Una vez que se cuenta con estos elementos, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos realiza “un cruce” de los mapas de cobertura con información entregada por la DERFE para someter a consideración del Comité, la aprobación de los catálogos de emisoras.

A pesar de lo anterior, y contrario a lo dispuesto en el Reglamento, del Acuerdo materia del presente voto particular y los Anexos que lo acompañan se desprende que:

**A. Por lo que hace a los mapas de cobertura:** El IFT no entregó a la autoridad electoral nacional los **mapas de cobertura de 320 emisoras de radio y televisión**.

Es decir, al momento en el que se aprobó el catálogo de emisoras para el periodo ordinario de 2017, no se conoce la cobertura y el alcance efectivo de 320 señales, lo que imposibilita que se conozca si alguna de ellas llega a un ámbito geográfico distinto a aquél en el que la señal se origina. A partir de lo anterior, cada una de estas 320 emisoras se incorporaron al catálogo correspondiente a la entidad en la que están domiciliadas, sin conocer si su señal llega a otras entidades en las que se celebra una elección, lo que traería aparejada la obligación de suspender propaganda gubernamental en esa entidad, durante el periodo de campañas y hasta el día de la jornada electoral.



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

Esta omisión adquiere mayor relevancia si se advierte que existen diversas señales de radio y televisión en entidades colindantes a estados en los que en el 2017 se celebrará elección, de las que no se cuenta con mapa de cobertura.

A modo de ejemplo, en el caso del catálogo de Michoacán, que colinda con **Estado de México**, se encuentran 31 emisoras sin mapa de cobertura, por lo que ninguna de ellas estará obligada a suspender propaganda gubernamental —sin que se tenga certeza que su señal no llega al Estado de México. Lo mismo ocurre con las emisoras domiciliadas en Chiapas, que colinda con el estado de **Veracruz**, y en Chihuahua, entidad vecina de **Coahuila**, y de las cuales no se tiene el mapa de cobertura de 24 emisoras en cada uno de los catálogos.

El caso más claro de la falta de certeza en la elaboración del catálogo de emisoras lo encontramos con la concesionaria **XHPAC-TDT** de Televimex, domiciliada en el estado de **Coahuila**, la cual —a partir del criterio poblacional señalado— se excluye de la lista de emisoras obligadas a suspender propaganda gubernamental en **Durango**, pues se afirma que llega a lugares sin población de aquella entidad. Sin embargo, no se entiende cómo se llega a esta conclusión, debido a que el archivo que acompaña el Acuerdo aprobado señala que el Instituto Federal de Telecomunicaciones no entregó su mapa de cobertura, tal como se advierte en la siguiente imagen, tomada del anexo aprobado por el Consejo General:



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

Es decir, no obstante la autoridad electoral desconoce a qué lugares llega la señal del mencionado concesionario de televisión —pues el “IFT no entregó mapa de cobertura”—, concluye que debe excluirse del catálogo de emisoras obligadas a suspender propaganda gubernamental, en virtud de que no existe población ubicada en el ámbito geográfico de Durango al que llega, tal como se puede observar en la imagen siguiente, tomada del Acuerdo materia de este voto particular:

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

Entidad de origen de las emisoras obligadas a suspender propaganda	Entidades con cobertura sin población	Siglas	Frecuencia / Canal	Nombre del concesionario / permisionario
Coahuila	Durango	XHPAC-TDT	4	Televimex, S.A. de C.V.
			22	
Coahuila	Nuevo León	XHLLO-TDT	33	Televisión Azteca, S.A. de C.V.
Coahuila	Zacatecas	XHCTO-FM	93.1 Mhz.	Multimedios Radio S.A. de C.V.
Coahuila	Zacatecas	XHOAH-TDT	23	Multimedios Televisión, S.A. de C.V.
Coahuila	Zacatecas	XHO-TDT	11 (+)	Canales de Televisión Populares, S.A. de C.V.

**B. En cuanto a los datos del Registro Federal de Electores:** No obstante que el Reglamento prevé la obligación de recabar *“el último corte de la información del marco geográfico electoral a nivel estatal, municipal, distrital federal y local, seccional, y de localidades, relacionado con los ámbitos geográficos correspondientes a los mapas de cobertura proporcionados por el IFT”*, del contenido del Acuerdo se desprende que el **corte de información** relativa a la Lista Nominal de Electores y al Padrón Electoral utilizado para la confección de los catálogos **corresponde al mes de julio del presente año**, aun y cuando esta autoridad electoral nacional cuenta con información que **se actualiza diariamente**.

Al respecto, si bien resulta evidente que para la aprobación del catálogo era necesario tomar un corte de información previo, a fin de estar en posibilidad de realizar los cruces correspondientes, no se justifica que el mismo tenga una desactualización de 5 meses.

Esta situación adquiere particular relevancia tomando en consideración que, con el propósito de confeccionar el nuevo criterio de “cobertura” contenido en el Acuerdo,

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

esta autoridad decidió cambiar el ámbito geográfico poblacional de análisis de la “sección” —que siempre había sido el elemento a considerar— a “manzana”, a fin de determinar si las señales tienen cobertura en un territorio habitado. De esta forma, los movimientos registrales tienen un impacto mayor, en la medida que se reduce el ámbito geográfico bajo análisis, pues puede variar incluso en cambios de domicilio de una calle a otra al interior de una misma sección, por lo que esta autoridad estaba obligada a utilizar los datos registrales más actualizados —no sólo en cumplimiento al mandato reglamentario referido, sino para garantizar la aplicación adecuada del criterio mismo que proponía.

Respecto de la modificación al ámbito geográfico poblacional a considerar por la autoridad, vale la pena formular las consideraciones siguientes:

En los términos anteriormente referidos, desde 2008, al aprobar los catálogos de medios, el Comité de Radio y Televisión del Instituto había utilizado como parámetro para medir la “cobertura” de una emisora, el que ésta fuera “vista o escuchada” en alguna “sección” de la entidad —a partir de los mapas proporcionados por la autoridad reguladora en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Contrario a los precedentes, para la confección del catálogo de emisoras correspondiente al periodo ordinario de 2017, se construyó el criterio denominado

“población cero”, a partir de los datos de población tanto del Censo 2010 del INEGI —empleado por primera ocasión—, como del Registro Federal de Electores.

Para el caso de la información del Registro Federal de Electores, los datos utilizados correspondieron por primera vez a la unidad geográfico electoral más mínima, la de

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

“manzana” y no a la de “sección”, como históricamente se había hecho, y así, saber si había o no población en el ámbito más pequeño posible.

Al respecto, resulta relevante tomar en cuenta que la “sección electoral” es la unidad geográfica que se toma como base para integrar los distritos e inscribir a los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores. Ahora bien, al interior de las secciones —que a su vez pueden ser urbanas, rurales o mixtas—, los centros poblacionales están agrupados —para efectos registrales— en manzanas y localidades, las primeras en las secciones urbanas, las segundas en las rurales y ambas en las mixtas.

Con base en estos elementos, estoy convencida que la información obtenida para la confección del catálogo resulta incompleta respecto de las personas que pueden ver o escuchar alguna señal de radio y televisión, debido a que el Acuerdo en comento no refiere en ningún momento información referente a las localidades, ni a las secciones rurales o mixtas que son precisamente, aquéllas en las que se ubican no solo manzanas, sino localidades; lo que resta certeza al nuevo criterio aprobado por la mayoría de las y los consejeros.

Aunado a lo anterior, resulta contradictorio que el Acuerdo aprobado por la mayoría del Consejo General se refiera a la utilización de la unidad de “manzanas”, mientras que los mapas de cobertura que acompañan al catálogo señalan como unidad o dato de referencia, el número de habitantes o el número de ciudadanos que están inscritos en la “sección”.

En este sentido, si bien el Acuerdo señala que 338 emisoras no cuentan con población en las “manzanas” a las que llegan las señales, los mapas de cobertura que lo

## VOTO PARTICULAR

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

acompañan, al incluir la información relativa a la “sección” —y no a la “manzana”— señalan expresamente que sí hay habitantes en la zona donde recibirán propaganda gubernamental prohibida durante el periodo de campañas.

Para ejemplificar lo anterior, la emisora **XHCPZ-TDT** concesionaria de Televisión Azteca domiciliada en el estado de **Zacatecas**, fue retirada del catálogo de señales que deben suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas de la elección de **Coahuila** porque de acuerdo con el criterio “población cero” su señal llega a territorio sin ningún habitante. Sin embargo, el mapa de cobertura de la concesionaria señala que el Padrón Electoral de “sección” con cobertura en Coahuila es de **1,970 ciudadanos**, y en el caso de la Lista Nominal, es de **1,903 ciudadanos**. En ninguna parte, el mapa de cobertura hace referencia a la unidad de “manzana” utilizada para el criterio aprobado por el Consejo General. Veamos la información que se adjunta al mapa correspondiente:

Instituto Nacional Electoral Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos Dirección de Pautado, Producción y Distribución Cobertura de la Emisora XHCPZ-TDT en Padrón y Lista Nominal por Sección Electoral Fuente: INE 2016-IFT 2016								
Entidad de Origen	Siglas	Entidades con Cobertura	Secciones Totales Cubiertas	Secciones con Cobertura de la Entidad	Porcentaje de Secciones de la Entidad con Cobertura	Padrón Electoral de Secciones de la Entidad con Cobertura	Lista nominal de Secciones de la Entidad con Cobertura	Porcentaje de Lista Nominal de la Entidad de Cobertura
Zacatecas	XHCPZ-TDT	Coahuila	630	4	0.63%	1,970	1,903	0.10%
Zacatecas	XHCPZ-TDT	Durango	630	251	39.84%	173,237	172,305	13.93%
Zacatecas	XHCPZ-TDT	Zacatecas	630	375	59.52%	198,167	197,375	17.44%

Cobertura de las Emisoras de TDT en Población y Viviendas en Localidades Urbanas Fuente: INE 2016 - IFT 2016 - INEGI 2010								
Entidad de Origen	Siglas	Entidades con Cobertura	Localidades Urbanas Cubiertas	Población Total con Cobertura de la Entidad	Población de 18 años y más con Cobertura de la Entidad	Total de Viviendas Particulares Habitadas con Cobertura de la Entidad	Viviendas Particulares Habitadas que Disponen de Radio con Cobertura de la Entidad	Viviendas Particulares Habitadas que Disponen de Televisión con Cobertura de la Entidad
Zacatecas	XHCPZ-TDT	Durango	8	70,455	44,713	17,713	14,084	17,050
Zacatecas	XHCPZ-TDT	Zacatecas	11	111,360	69,305	27,721	21,428	26,572

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

Así, si bien en el Acuerdo se afirma que un conjunto de emisoras deben ser excluidas de la obligación de suspender propaganda gubernamental, bajo el criterio de “población cero”, la información considerada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para llegar a esta conclusión no consta en los documentos puestos a consideración primero del Comité de Radio y Televisión y finalmente, del Consejo General.

Dicho de otro modo, de la información contenida en el Acuerdo materia del presente voto particular no se desprenden elementos que generen certeza respecto de las conclusiones a las que se arriba en el mismo. Más aún, de la información que acompaña los mapas de cobertura se arribaría a la conclusión contraria: es decir, que las emisoras excluidas del catálogo bajo el criterio “población cero”, sí llegan a territorios donde se ubica población susceptible de “escuchar o ver” su señal.

**CUARTO.** Más allá de los elementos expuestos, que estoy convencida, debieron ser suficientes para rechazar el criterio de “población cero” contenido en el Acuerdo sometido a consideración del Consejo General —al no generar certeza respecto de su aplicación en el catálogo aprobado—, resulta relevante analizar el fondo del criterio y sus consecuencias en el modelo de comunicación contenido en la Constitución.

Es mi convicción que la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros del máximo órgano de dirección del Instituto de generar un nuevo criterio denominado “población cero”, para determinar qué emisoras deben suspender propaganda gubernamental en función de si sus señales llegan, no sólo a las entidades con elección, sino a lugares específicos con población; es contraria a la Constitución y la Ley.

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

No puedo compartir este cambio de criterio, pues la LGIPE al definir “cobertura” es muy clara al señalar que la prohibición depende del alcance de la señal, no de las personas o los ciudadanos que vivan permanentemente en ese lugar:

**“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.**

**[...]”**

Aunado a esto, estoy convencida que la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales no toma en cuenta las características de las señales de radio y televisión, ni de movilidad de los ciudadanos.

Si bien, la cobertura de las señales de radio y televisión es determinada por los mapas que entrega el IFT, las señales que bañan los territorios llegan con determinada potencia, es decir, son variables y no tienen fronteras delimitadas. Además, los movimientos de personas son constantes, por lo que ambas características hacen que dichas condiciones no sean estáticas, es decir, puedan cambiar por diferentes factores.

Contrario a esto, la construcción del nuevo criterio para confeccionar los catálogos de medios para las elecciones, parte de la premisa de que tanto la cobertura como la población son dos factores estáticos, es decir que nunca cambian, que siempre son los mismos.



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

Lo anterior es impreciso, pues en el caso de la población, esto queda evidenciado cuando nos referimos al marco geográfico electoral que tiene como unidad mínima la “sección”, dado que a partir de ella se tiene la certeza de que si se registran movimientos de gente (de electores), estos se mueven de un espacio a otro, dentro del mismo espacio geográfico, dentro de la sección.

Aunado a lo expuesto, vale la pena señalar que la aplicación de este criterio resulta inoperante para zonas específicas de dos de las cuatro elecciones que se llevarán a cabo en 2017, toda vez que esta autoridad electoral debió tomar en cuenta los contextos de las zonas conurbadas —normadas en varios artículos del Reglamento<sup>3</sup>—, principalmente la dinámica de tránsito constante de personas entre las ciudades que integran las áreas conurbadas.

En específico me refiero a los casos de la Zona Conurbada de la **Ciudad de México** (conformada por la propia capital del país y el **Estado de México**), y a **La Laguna** (integrada por las ciudades de Torreón y Matamoros del estado de **Coahuila**; y las ciudades de Gómez Palacio y Lerdo del estado de Durango).

Ahora bien, para conocer la trascendencia de un criterio como el aprobado para determinar la obligación de suspender propaganda gubernamental en radio y televisión durante las campañas, es indispensable saber el impacto de su aplicación

---

<sup>3</sup> En particular, el artículo 5 del Reglamento define las zonas conurbadas como: “Área metropolitana conurbada intermunicipal e interestatal determinada por la autoridad electoral correspondiente, para fines electorales, en consulta con las autoridades competentes.” Por otra parte, al normar los catálogos de emisoras, el párrafo 5 del artículo 45 del mismo Reglamento prevé que: “5. **En el caso de las emisoras cuya señal sea efectivamente vista o escuchada en los municipios que conforman zonas conurbadas de una entidad en Proceso Electoral Local, su señal podrá ser utilizada para participar en la cobertura del Proceso Electivo de que se trate, independientemente de la entidad en que opere.**”

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

en números, de cara a los procesos electorales que se llevarán a cabo en 2017 en cuatro entidades del país.

Si bien a nivel nacional, la aplicación del criterio implicará que 338 concesionarios — 164 de televisión<sup>4</sup> y 174 de radio— sean eximidos de la obligación de suspender propaganda gubernamental, por lo que hace a las entidades con elección en 2017, 78 señales entran en este supuesto, en términos de la tabla siguiente:

Entidad	Total de emisoras a las que aplica el criterio	Número de estaciones de radio	Número de canales de televisión	Canales de televisión de Televisa	Canales de televisión de TV Azteca
Coahuila	32	22	10	5	2
México	27	22	5	2	3
Nayarit	12	2	10	5	2
Veracruz	7	2	5	1	4

Cabe señalar que se incluyen en las dos últimas columnas los datos relativos a las emisoras que son concesiones de Televisa y Televisión Azteca, considerando tanto que se trata de concesiones —mismas que por su naturaleza son susceptibles de vender la difusión de propaganda gubernamental—, como por el nivel de concentración que presentan, respecto de la televisión concesionada en el país.

Por otra parte, considerando que el efecto de este criterio consiste en eximir a determinados canales y estaciones de la obligación de suspender propaganda gubernamental, resulta relevante analizar también su impacto en lo que hace a la exclusión de emisoras pertenecientes a gobiernos de los estados. Respecto de éstos, la excepción aprobada por la mayoría del Consejo General incluye a **49 señales**. De

<sup>4</sup> De éstos 55 señales son de Televisión Azteca y 46 de Televisa.

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

ellas destaca el caso de los gobiernos de **Guanajuato, Nuevo León y Michoacán**, que cuentan con 8, 7 y 5 emisoras respectivamente.

El caso de las emisoras del **gobierno de Nuevo León** es significativo, pues **4 de sus 7 señales exentas** de suspender propaganda llegan a **Coahuila**, entidad con elección a gobernador en 2017. Lo mismo ocurre con **3 señales** pertenecientes al **gobierno de Michoacán** que llegarán al **Estado de México** durante las campañas para elegir gobernador.

Finalmente, los elementos expuestos sustentan mi postura de que el Acuerdo aprobado por la mayoría de los integrantes del Consejo General incorpora disposiciones que no dotan de certeza a un instrumento que aglutina a dos de los aspectos más representativos del modelo de comunicación político-electoral que nos dimos. Por un lado, se encuentra el catálogo de medios obligados a transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos, candidatos independientes y autoridades electorales, y por aquellos que se encuentren obligados a suspender la transmisión de propaganda gubernamental durante el periodo de campaña y hasta el día en que se celebre la jornada electoral respectiva. Y por otro, la finalidad de que se garanticen los principios de equidad, igualdad e imparcialidad de las contiendas electorales con la prohibición de propaganda gubernamental durante el periodo mencionado.

**QUINTO.** Otra de las razones en que se sustenta mi disenso con el Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los consejeros de este Consejo General, se refiere al establecimiento de una medida diferenciada para efecto de la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, respecto de

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

la medida que ordena esta autoridad para efecto del pautado de los promocionales de los tiempos del Estado ordenados por el Instituto.

Para contextualizar, resulta relevante recordar que el catálogo aprobado para la elaboración de pautas de los mensajes de los partidos políticos, candidatos independientes y autoridades electorales, considera la existencia de emisoras que operan bajo el modelo llamado de pauta o red estatal, que implica una misma orden de transmisión para todas emisoras de la entidad federativa, sin posibilidad de que exista una transmisión diferenciada, antena por antena —contrario a la previsión constitucional expresa que establece obligaciones individuales para *“cada canal y cada estación”*.

En contra parte, para la elaboración del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión a los que les corresponde el deber jurídico de suspender la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de campaña, se determina no incluir aquéllas que no sean vistas o escuchadas en las entidades en las que se lleven a cabo los procesos electorales locales, con independencia de que operen o no bajo el sistema de redes estatales.

Así, la determinación del Consejo General respecto del catálogo de medios para el periodo ordinario de 2017 es claramente una contradicción implícita. Se utiliza el criterio de pauta o red estatal para pautar los promocionales de los tiempos del Estado —los que administra el INE—, pero no para la suspensión de propaganda gubernamental, la que venden los concesionarios.

Por todo ello, es mi convicción que el establecimiento por parte de la autoridad electoral de un criterio diferenciado en el cumplimiento de estas dos obligaciones de

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

los sujetos regulados, representa un cambio de condiciones para el modelo de comunicación político-electoral que nos dimos, que debe propiciar un nuevo análisis respecto del tratamiento que la autoridad otorga a las emisoras en la transmisión de los tiempos del Estado.

La propia tesis de Jurisprudencia aprobada el 29 de julio de 2015 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación refiere, al validar el criterio de pauta por entidad federativa, que **esto no representa un obstáculo para transitar en nuevos modelos de comunicación que otorguen una mayor o mejor cobertura a los mensajes de campaña de los partidos políticos y mensajes institucionales de las autoridades electorales**, al señalar lo siguiente:

**RADIO Y TELEVISIÓN. LAS PAUTAS OBEDECEN AL MODELO DE COBERTURA POR ENTIDAD Y NO POR ÁREA GEOGRÁFICA.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, primer párrafo, así como apartados A y B, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 61, 62, párrafos 1 y 5, y 66, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que nuestro modelo de comunicación político-electoral prevé campañas distritales, municipales, estatales y federales; en consecuencia, esa pluralidad de opciones, la complejidad que representa la manipulación de las señales al viajar por el espacio aéreo de cada demarcación geográfica, aunado a que no pueden ser contenidas o direccionadas a un área delimitada, llevan a que generalmente se rebasen los límites distritales y municipales; por ello, el legislador dispuso un esquema de cobertura bipartito, de naturaleza estatal y federal. **Por dicha razón son válidas las pautas elaboradas atendiendo al modelo de cobertura por entidad federativa y no por área geográfica distrital o municipal, lo cual no representa un obstáculo para transitar en nuevos modelos de comunicación que otorguen una mayor**

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

***o mejor cobertura a los mensajes de campaña de los partidos políticos y mensajes institucionales de las autoridades electorales.***

Así, esta determinación adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales cobra particular relevancia, pues para efectos de obligar a los concesionarios a suspender la difusión de propaganda gubernamental, la autoridad electoral buscó con la emisión de un nuevo criterio permitir que los sujetos regulados puedan vender propaganda gubernamental. En cambio, cuando se trata propaganda electoral —la de los partidos políticos y de las autoridades electorales que ordena el Instituto—, el Consejo General ha establecido candados, aludiendo a las formas de operación que tienen los concesionarios, particularmente los de televisión.


Es mi convicción que no hay razón alguna en aplicar criterios diferenciados en el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos regulados. Se trata de dos cuestiones idénticas, relacionadas con la operación de las emisoras de radio y televisión. Por ello, si bien comparto el criterio contenido en el Acuerdo bajo análisis, según el cual las obligaciones se deben imponer a cada emisora en lo individual —con independencia de su forma de operación—, estoy convencida que la misma regla tendría que aplicar al momento de establecer las obligaciones de las emisoras para la difusión de los mensajes político-electorales transmitidos a través de los tiempos del Estado.

Por las razones expuestas, y 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, 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 14, párrafo 1, fracción j), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito **VOTO**

**VOTO PARTICULAR**

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

**PARTICULAR** respecto del punto 13 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 14 de diciembre de 2016, toda vez que **NO COMPARTO** lo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del máximo órgano de dirección del Instituto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a long, sweeping horizontal stroke that extends to the right, crossing over the printed name below.

---

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