



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR  
CONSEJERO ELECTORAL  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

Ciudad de México a 19 de julio de 2018

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA RESPECTO A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PRESENTADO POR EL C. MARCIANO NICOLAS PEÑALOZA AGAMA, REPRESENTANTE PROPIETARIO DE MORENA ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO EN CONTRA DE LA C. MARÍA CRISTINA TORRES GÓMEZ, CANDIDATA A PRESIDENTA MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD, QUINTANA ROO, POSTULADA POR LA COALICIÓN “POR QUINTANA ROO AL FRENTE” INTEGRADA POR LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MOVIMIENTO CIUDADANO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/166/2018/QROO.**

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito presentar un voto particular, toda vez que no comparto el sentido de la resolución aprobada por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General, de declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, identificado con la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/166/2018/QROO al determinar que los denunciados no recibieron ningún tipo de aportación por mensajes a teléfonos celulares y página de internet, estimando que se trata de libertad de expresión por parte de la persona moral AMX Contenido S.A de C.V. (UNOTV.COM), sin haber requerido el número de mensajes enviados, destinatarios y ámbito geográfico en el que se recibieron, a efecto de verificar si se trató de un auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implicara un fraude a la ley.

#### **Razones del disenso**

A diferencia del criterio sostenido por la mayoría, es mi convicción que la resolución emitida en el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, identificado con la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/166/2018/QROO, no fue exhaustiva en la investigación lo que no permite arribar a una determinación concluyente.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR  
CONSEJERO ELECTORAL  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

Cabe señalar que como estudio de fondo se planteó determinar si la coalición "Por Quintana Roo Al Frente", así como su candidata a Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, la C. María Cristina Torres Gómez, omitieron reportar el gasto o aportación por concepto de publicidad en medios electrónicos e incurrir en el supuesto rebase de topes gastos de campaña.

Lo anterior debido a que el 29 de mayo de 2018, el quejoso proveyó tres ligas de internet y una imagen obtenida de internet y cuatro imágenes presuntamente captura de pantalla de dispositivos telefónicos móviles, recibida en diversos teléfonos del municipio de Solidaridad, las mismas contienen el texto siguiente:

*"ALERTA EN ESTOS 23 ESTADOS POR LLUVIAS/ FORTALECE  
SEGURIDAD CRISTINA TORRES/ KIM KARDASHIAN PUBLICA  
FOTO DESNUDA <http://bit.ly/2yMY2dn> "*

Liga contenida en el mensaje transcrito, que dirige al usuario a una página de internet en la cual se aprecia una nota periodística con el encabezado:

*"Quintana Roo Fortaleceré Seguridad Pública en Solidaridad: Cristina Torres"*

Presentan dos credenciales para votar de los C. Jose Isacc Ramírez López y Rubén González Valverde, ambos con domicilio en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo; así como una licencia de conducir que pertenece al C. Alberto Eugenio Gabanini Sotomayor, que fueron algunos de los usuarios de telefonía que recibieron el mismo mensaje de texto en donde se alude a la candidata.

Al ingresar la liga de internet que contiene el texto noticioso se advierte que este consta de cuatro párrafos y una fotografía, en los que el redactor describe las declaraciones de la candidata en lo que podría deducirse como un acto público en la colonia "El Ejido".

Ante tales hechos y medios de prueba aportadas en la queja, era necesario investigar y requerir a la persona moral AMX Contenido S.A de C.V. (UNOTV.COM) el contrato que tiene con empresas telefónicas para la difusión de las notas que emite, a efecto de conocer el número de mensajes, destinatarios y ámbito geográfico de los mensajes.

Estimo que resulta indispensable contar con tal información a efecto de analizar las circunstancias particulares para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta, como se señala en el escrito de queja, ello, ante la



existencia de elementos como son los mensajes a celulares en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, que pudiera constituir propaganda presentada como información periodística. Al respecto sirve de referencia la Jurisprudencia 29/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro *RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.*

Es por ello que no comparto la determinación en el sentido de que no se acredita que la candidata haya obtenido un beneficio para la obtención del voto ciudadano, y que el contenido de la publicación presentada como medio de prueba no se advierten elementos de propaganda electoral, en los que se observen llamados expresos a votar. Respecto a hasta consideración, si bien no existe uniformidad en tal criterio respecto de diversos asuntos, lo que debe aplicar en todos los casos es lo dispuesto por el artículo 76, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual es el siguiente:

***“Artículo 76.***

***1. Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña:***

***a) Gastos de propaganda:*** *Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;*

***b) Gastos operativos de la campaña:*** *Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;*

***c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:*** *Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;*

***d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:*** *Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;*

***e) Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;***



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR  
CONSEJERO ELECTORAL  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

- f) Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
  - g) **Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y**
  - h) Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.
2. No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.
3. Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales; con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario.”

De igual forma, el criterio contenido en la tesis relevante Jurisprudencia 37/2010, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

**“GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN.-** Del contenido de los artículos 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 210, 242, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; y 243 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 76 de la Ley General de Partidos Políticos, se desprende que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en las campañas electorales; asimismo, se prevé que las campañas electorales son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que **todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de**



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR  
CONSEJERO ELECTORAL  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

***promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial. En ese tenor, a efecto de determinar la existencia de un gasto de campaña, la autoridad fiscalizadora debe verificar que se presenten, en forma simultánea, los siguientes elementos mínimos: a) finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano; b) temporalidad, se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él y, c) territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo. Además, se deben considerar aquellos gastos relacionados con actos anticipados de campaña y otros de similar naturaleza jurídica."***

Disposición e interpretación de las que se deriva que no necesariamente debe existir un expreso llamado al voto, sino de que se trata de gastos (aportaciones) que presentan o promocionan a las candidaturas o sus propuestas de campaña.

Asimismo, no comparto la consideración que sustenta el sentido de la resolución en el sentido que la intención de la publicación realizada por el noticiero, se centra únicamente en informar a la ciudadanía de Quintana Roo acerca de las propuestas que tiene una de las candidatas por la que podrían votar, que se advierta que su única finalidad fue dar a conocer una de las propuestas de campaña de la candidata, puesto que no se trata de difusión de un medio noticioso al cual voluntariamente puedan acceder los electores, sino que se trata de mensajes dirigidos a los electores del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, con presunto contenido electoral de la candidata en esa zona geográfica, es decir, en apariencia se trata de mensajes dirigidos, por lo que es necesario conocer de qué manera y través de que compañías telefónicas se difunden tales mensajes, el número y frecuencia de los mismos, los destinatarios y la zona geográfica de difusión.

Lo anterior a efecto que se puedan corroborar las conclusiones de la mayoría que refiere la existencia de un auténtico ejercicio del derecho a informar, o si por el contrario nos encontramos ante una simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta y por tanto aportación en especie en



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**VOTO PARTICULAR  
CONSEJERO ELECTORAL  
DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

beneficio de la candidata denunciada.

Por las anteriores consideraciones es que no puedo compartir la resolución aprobada por la mayoría de los integrantes del Consejo General de este Instituto.

**EL CONSEJERO ELECTORAL**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. Ruiz Saldaña", written over the printed name.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**