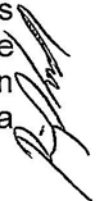


VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INICIADO CON MOTIVO DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MARIBEL HERNÁNDEZ CRUZ Y LOS PARTIDOS, ACCIÓN NACIONAL Y DEL TRABAJO, EN CONTRA DE JUAN MANUEL ZEPEDA HERNÁNDEZ; ELVERT PINEDA BUCIO; ISA CORPORATIVO, S.A. DE C.V.; EL UNIVERSAL, COMPAÑÍA PERIODÍSTICA NACIONAL, S.A. DE C.V. Y ADRIÁN GUTIÉRREZ PÉREZ, CON MOTIVO DE LAS PRESUNTAS INFRACCIONES GENERADAS POR LA DIFUSIÓN DE PUBLICIDAD ALUSIVA AL PRIMER INFORME DE ACTIVIDADES LEGISLATIVA DEL PRIMERO DE LOS DENUNCIADOS, EN SU CALIDAD DE DIPUTADO LOCAL DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/MHC/CG/53/2016 Y SU ACUMULADO UT/SCG/Q/TEEM/CG/66/2016.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito manifestar las razones por las que no comparto la Resolución aprobada por la mayoría del Consejo General. Considero que la misma violenta en forma importante los principios de certeza, congruencia y legalidad que deben ser observados por este Instituto al emitir todas sus resoluciones.

Lo anterior es así, en virtud que considero que este Consejo General debe mantener el criterio en materia de violaciones a las reglas para la rendición de Informe de Labores de los servidores públicos, dictado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 11 de marzo de 2015, al resolver el recurso de revisión SUP-REP-03/2015 y Acumulados, criterio que fue ratificado, confirmado y era consistente en múltiples resoluciones, incluso por la actual integración de magistradas y magistrados, como la dictada el pasado 16 de agosto de 2017 en el recurso SUP-REP-82/2017.

En el presente asunto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó infundado el procedimiento respecto de Juan Manuel Zepeda Hernández, otrora Diputado Local en el Estado de México, por considerar que la contratación de propaganda y publicidad en una revista, bardas, anuncios colocados en espectaculares en la vía pública y en las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo, así como en la página de internet de El Universal, con motivo de su primer informe de labores legislativas, se encontraba encaminada a dar a conocer a la ciudadanía un presunto desempeño de actividades legislativas.



Para tales efectos, la Resolución se basó en precedentes más recientes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que han reflexionado las reglas sobre Informes de Labores que a juicios del suscrito no debieran ser adoptadas por esta Autoridad Administrativa.

En este sentido, estimo que es necesario que el Instituto dicte determinaciones que sustenten criterios que permitan inhibir y prevenir conductas bajo el estándar de la resolución SUP-REP-03-2015. Considero que es necesario esperar que el máximo órgano jurisdiccional, si es el caso, reitere sistemáticamente el nuevo precedente que flexibiliza las exigencias para la propaganda relacionada con los informes de actividades.

En este orden de ideas, considero que los mensajes alusivos a la gestión de un servidor público, debe necesariamente llevarse a cabo bajo los criterios de la resolución SUP-REP-03-2015 y Acumulados¹, en la que se establecieron las condiciones siguientes:

1. Deben ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica, que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía.
2. Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores.
3. El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que, su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.
4. Tener una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y

¹ Se destaca que la resolución encontró el fundamento de sus conclusiones a partir de la interpretación que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las prohibiciones contempladas en los párrafos Séptimo y Octavo, del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre informes anuales de labores o de gestión gubernamental en la **Acción de Inconstitucionalidad 22/2004 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014**, fojas 45 y 46, en cuyo texto se cita las diversa Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008.



actividades desplegadas con base en las atribuciones que constitucional y/o legalmente tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda atinente a la rendición de cuentas.

5. La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley.

Respecto al contenido, es importante destacar que debe atender a un acto de comunicación con la sociedad auténtico, genuino y veraz de la función pública con datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno; que en la propaganda, la figura y la voz del funcionario público ocupen un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas y, no un foro renovado para efectuar propaganda personalizada o proponer ideologías de impacto partidista que influyan en alguna competencia electoral.

6. Bajo ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales y tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público, ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
7. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral.

En este contexto, la publicidad de los Informes de Labores deberán difundir las acciones, actividades, datos y cumplimiento de las metas u objetivos de las funciones desplegadas por los servidores públicos, a partir de imágenes o promocionales relacionados de manera preponderante con la materia que se informa, de manera que los mensajes difundidos no se traduzcan en instrumentos tendentes a exaltar la figura, imagen o personalidad del obligado.

Asimismo, las imágenes del servidor público, su voz o símbolos que lo identifiquen, así como al partido político de cuyas filas emana, deben ocupar un lugar no esencial o, en todo caso, encontrarse en un plano secundario dentro de la propaganda, toda vez que lo relevante y papel preponderante será la rendición de cuentas de las actividades y las imágenes relacionadas con el cumplimiento de las atribuciones y funciones.

Finalmente, respecto de la difusión de los promocionales, podrán difundirse en todo el territorio nacional, en tanto, sus funciones impactan a la totalidad de los habitantes del país, de no ser el caso, su cobertura debe ser regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad.

Es por lo anterior, que estimó que el Consejo General debió reiterar el criterio antes citado, sobre las reglas para la rendición de los Informe de Labores de los servidores públicos y, en consecuencia determinar **fundado** el procedimiento, toda vez que es claro de un análisis de publicidad ubicada en el Metro, los anuncios espectaculares, el banner en El Universal y la publicidad en bardas que fueron denunciadas, no se comunicó la actividad que en sustancia realizó Juan Manuel Zepeda Hernández, toda vez que, en ninguno de los mensajes expuesto se transmite cuál fue la tarea desempeñada por el funcionario durante su gestión.

Es más, en los anuncios señalados se advierte como común denominador en todas ellas, lo siguiente:

- a) La imagen del otrora Diputado Local, es preponderante en relación con el resto del contenido de cada espectacular.
- b) El nombre del servidor público denunciado se destacada tanto en tamaño como en tipografía y en color negro.
- c) Debajo del nombre en dos tamaños de letra proporcionalmente diferentes entre ellos y en color rojo, el mensaje que se presentar.
- d) Las frases utilizadas son las siguientes:

Respecto de publicidad en el Metro, los anuncios espectaculares y la publicidad en bardas se mostró: "PARA EL ESTADO DE MÉXICO MEJORES LEYES" en letras color rojo, destacándose que la frase "MEJORES LEYES" se exhibe en un tamaño por demás inferior al resto de ese mensaje.

En relación al banner en El Universal: De forma diferenciada por 10 segundos la leyenda "1ER INFORME DE ACTIVIDADES LEGISLATIVAS LIX LEGISLATURA", seguido de "JUAN ZEPEDA", de forma posterior "PARA EL ESTADO DE MÉXICO MEJORES LEYES" y tomas individuales de las frases "ECONOMÍA FAMILIAR, SEGURIDAD PÚBLICA, EQUIDAD DE GÉNERO y EDUCACIÓN"

No debe perderse de vista además que, respecto de la contratación y difusión del banner en la página de internet del periódico El Universal y, contrario a lo aprobado por la mayoría de los integrantes del Consejo General, estimo que el procedimiento debió determinarse **fundado** al haberse acreditado una difusión indebida y ser expuesta la imagen del servidor público denunciado fuera de su ámbito geográfico de responsabilidad (extraterritorialidad), toda vez que el contenido de dicha publicidad fue visible a nivel nacional.

Como ya se ha señalado es indispensable que los Informes de Labores de los servidores públicos tengan una cobertura regional, limitada al ámbito geográfico de su responsabilidad; esto es, delimitado al lugar en que lleva a cabo su función y actividades de acuerdo a sus atribuciones constitucional y/o legalmente tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda atinente a la rendición de cuentas.

Al respecto, estimo que la difusión de la publicidad en comento vulneró la regulación normativa, toda vez que contrario a lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5 de la LGIPE, que establece que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda prohibida, siempre que cumpla entre otros requisitos, con que la difusión se realice **en medios con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público**.

Sobre el particular, sostengo que el servidor público denunciado quien se ubicó en un supuesto de irregularidad, toda vez que contrató la inserción de dicha publicidad en un medio que tiene difusión nacional, lo cual como se señaló se encuentra dentro de las restricciones que prevé el precepto citado en el párrafo anterior, considerando que la norma de forma explícita considera que la difusión de los informes de labores o de gobierno, debe efectuarse en **medios con cobertura regional**, es decir, el denunciado debió prever y tener el cuidado de realizar la contratación en un medio de la publicidad que estuviera su difusión únicamente en el territorio del Estado de México.

En razón de lo anterior, estimo que la contratación y difusión del banner en la página de internet del periódico El Universal (difusión nacional), que en el proyecto se consideró que no contraviene lo establecido en el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE y, por tanto infundado el procedimiento, implica dejar sin efectos la restricción legal, que tiene como objetivo evitar que un servidor público local,

cualquiera que sea el medio de comunicación en que difunde un informe de labores o gobierno, obtenga publicidad indebida más allá de su ámbito geográfico de responsabilidad.

Máxime cuando el objetivo del derecho sancionador electoral es inhibir y prevenir las conductas para evitar acciones u omisiones sobre hechos que han sido tipificados como infracciones lo que puede vulnerar los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad; pues una vez producida la vulneración de derechos surge la necesidad de una sanción, que tiene como premisa el que sean respetadas las normas electorales para que dichas conductas no sean repetidas.

En suma, se considera que es obligación de esta autoridad ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos que prevé la ley, así como en congruencia con las determinaciones que sobre los casos particulares ya han sido tomados, porque en caso contrario esas determinaciones apartadas de la Ley o de precedentes, conculcarían la garantía de seguridad jurídica que supone la certeza, estabilidad y razonabilidad de los actos de autoridad.

Por las razones expresadas no acompaño el sentido de la resolución aprobada por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales.



JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL