

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017.

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil diecisiete

GLOSARIO	
Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Javier Bolaños	Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Diputado Federal del Congreso de la Unión
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
PAN	Partido Acción Nacional
PES	Partido Encuentro Social
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA.¹ El veinticinco de abril de dos mil diecisiete, se recibió en la *UTCE*, escrito de queja signado por el Representante Suplente del *PES* ante el Consejo General del *INE*, por el que denunció a *Javier Bolaños*, y al *PAN*, por la supuesta difusión de su informe de labores en contravención a las reglas

¹ Visible a páginas 1 a 19 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

establecidas para ello, así como su presunta promoción personalizada y, como consecuencia de ello, por culpa in vigilando, respecto del último sujeto de derecho denunciado.

Lo anterior, derivado de la colocación de cuatro espectaculares en los que se aprecia la imagen del legislador, en los que, según el dicho del quejoso, aparentemente promociona su “primer informe”, sin que se especifique a qué tipo de informe se refiere, la fecha en que se celebró el mismo, ni tampoco se alude a algún tipo de labor legislativa, además de que en dichos anuncios se lee la leyenda “YO VOTO” y el logotipo del partido político referido.

Por tal motivo, solicitó las medidas cautelares a fin de que sea retirada la propaganda en cita, así como para que se ordene al denunciado abstenerse de contratar cualquier tipo de anuncio que tenga por objeto la promoción personalizada del legislador denunciado.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO E INVESTIGACIÓN.² El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia planteada, a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017, reservándose su admisión y el correspondiente emplazamiento, hasta en tanto se culminara la etapa de investigación.

Atento a lo anterior, se requirió a los siguientes sujetos:

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	OBSERVACIONES	RESPUESTA
INE-UT/3626/2017 ³	Presidenta de la Cámara de Diputados	Notificado el 25 de abril de 2017	26/04/2017 ⁴
INE-UT/3626/2017 ⁵	Javier Bolaños	Notificado el 25 de abril de 2017	26/04/2017 ⁶
INE-UT/3627/2017 ⁷	PAN	Notificado el 25 de abril de 2017.	26/04/2017 ⁸

² Visible a páginas 20-31 del expediente.

³ Visible a página 49 del expediente

⁴ Visible a páginas 150-152 y anexos a páginas 153-187 del expediente.

⁵ Visible a página 52 del expediente

⁶ Visible a páginas 75-78 y anexos a páginas 79-109 del expediente.

⁷ Visible a página 46 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

Además, se instruyó a la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Morelos, se constituyera en las ubicaciones referidas por el quejoso, a fin de que constatará la existencia o no de la publicidad denunciada.⁹

Finalmente, se ordenó instrumentar acta circunstanciada¹⁰ respecto al vínculo electrónico que se aprecia en la propaganda materia de denuncia, así como una búsqueda relacionada con Edmundo Javier Bolaños Aguilar, y la rendición de algún informe de labores de dicho legislador.

III. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintiséis de abril de la presente anualidad, se determinó admitir a trámite la denuncia presentada por el *PES*, reservándose el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

De igual forma, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la *Comisión*, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA. La *Comisión* es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado A, de la *Constitución Federal*; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la *LGIFE*; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas.

En el caso, las medidas cautelares solicitadas versan sobre la posible violación a lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la *Constitución Federal*, en relación con el precepto 242, párrafo 5, de la *LGIFE*, derivado de la difusión de propaganda presumiblemente alusiva a un informe de gestión legislativa, por parte de un Diputado Federal, de ahí la competencia de este órgano colegiado

⁸ Visible a páginas 146-147 del expediente.

⁹ Visible a páginas 33-34 del expediente

¹⁰ Visible a páginas 35-41 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

para conocer y, en su caso, pronunciarse sobre la adopción de la medida cautelar solicitada.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. El *PES* denunció, esencialmente, lo siguiente:

- Que a partir del domingo dieciséis al sábado veintidós de abril del año en curso, en diversas vialidades de Cuernavaca, Morelos, se colocaron espectaculares en los que se aprecia la imagen de *Javier Bolaños*, en los que aparentemente promociona su “primer informe”, sin que se especifique a qué tipo de informe se refiere, la fecha en que se celebró el mismo, ni tampoco se alude a algún tipo de labor legislativa; además, en dichos anuncios se lee la leyenda “YO VOTO”; lo que, a juicio del quejoso, implica actos de promoción personalizada de éste. Asimismo, el denunciante alude que el informe no fue rendido con la proximidad a la conclusión del año legislativo que se pretende informar.
- La presunta culpa *in vigilando* del *PAN*, respecto de la conducta que se atribuye al diputado federal en comento.

PRUEBAS

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL *PES*

- 1. Cuatro impresiones** fotográficas insertas dentro del texto de su escrito de denuncia, que corresponden al mismo número de espectaculares denunciados.
- 2. La presuncional en su doble aspecto legal y humana.**
- 3. La instrumental pública de actuaciones.**

Los medios de prueba referidos en el numeral 1 constituyen **documentales privadas**, de conformidad con lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), de la *LGIPE*, y 22, párrafo 1, fracción II, del *Reglamento de Quejascuyo*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

valor probatorio es indiciario respecto de los hechos que en las mismas se plasman.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Acta circunstanciada elaborada el veinticinco de abril de dos mil diecisiete, por personal adscrito a la *UTCE*, en la cual se hizo constar que el vínculo electrónico que se aprecia en la propaganda denunciada no contiene información alguna, al marcar error en el mismo; además se constató que actualmente Edmundo Javier Bolaños Aguilar, es Diputado Federal por parte del *PAN*, sin que se haya obtenido dato alguno relacionado con la supuesta rendición de algún informe de labores de dicho legislador.

2. Acta circunstanciada AC03/INE/MOR/JL/25/04/17, de veinticinco de abril del año en curso, elaborada por el personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Morelos, en la que se asentó que fue constatada la existencia, contenido y colocación actual de la propaganda denunciada en las ubicaciones referidas por el denunciante, así como en otras dos direcciones.

3. Escrito signado por *Javier Bolaños*, a través del cual informó, esencialmente, lo siguiente:

- El veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, presentó su primer informe de actividades legislativas ante la Presidencia de la Mesa Directiva y también Presidencia de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Contrató veinticuatro espectaculares con la persona moral Grupo Viext, S.A. de C.V., para la difusión de propaganda alusiva a su informe de labores. Esto durante el periodo del diecisiete al veintinueve de abril del presente año.

Anexó a su escrito, lo siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

- a) Mensaje emitido por *Javier Bolaños* relacionado con su primer informe de labores legislativas sin rubrica (en dos fojas).
- b) Acuse original de escrito signado por *Javier Bolaños* dirigido al Secretario Técnico de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- c) Documento intitulado *Informe de las actividades, acciones sociales políticas y legislativas*, signado por *Javier Bolaños*, haciendo la aclaración que la última foja que contiene la firma es copia fotostática.
- d) Copia simple del contrato de prestación de servicios, celebrada entre *Javier Bolaños* y Grupo Viext, S.A. de C.V.

4. Escrito signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual informó, esencialmente, que dicho instituto político no solicitó, ordenó y/o contrató la colocación y difusión de los espectaculares denunciados, precisando que desconoce quien realizó tal acción.

Anexó a su respuesta, lo siguiente:

- e) Copia simple del escrito signado por Mario Enríquez Sánchez Flores, Director Jurídico de Órganos y Procesos Electorales del PAN, mediante el cual informa que el partido político al que pertenece no solicitó ordenó y/o contrató la colocación y difusión de los espectaculares denunciados.

5. Correo electrónico institucional enviado de la cuenta fabiola.miranda@congreso.gob.mx, perteneciente a Fabiola Itzel Miranda Escamilla, quien remite oficio LXIII/DGAJ/112/2017, firmado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través del cual adjugó, medularmente, lo siguiente:

- El veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, *Javier Bolaños* presentó su informe de labores a la Conferencia para la Dirección y Programación de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

los Trabajos Legislativos y fue publicado en la misma fecha en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

- El Reglamento de la Cámara de Diputados no establece el formato o el mecanismo a través del cual se debe llevar a cabo el informe de labores, por lo que la difusión del mismo se puede realizar mediante diversas formas, entre ellas la difusión en medios electrónicos o cualquier forma de comunicación social.
- El ejercicio de las funciones de los diputados durante tres años constituye una Legislatura, por lo que, el año legislativo se computa del uno de septiembre al treinta y uno de agosto siguiente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Anexó a su respuesta, lo siguiente:

- f) Acuse del oficio SSP/LXIII/2.-6916/2017, firmado por el Secretario Particular de la Secretaria de Servicios Parlamentarios, dirigido al Subdirector de Asuntos Jurídicos, ambos de la Cámara de Diputados Federal, por el cual le remite copia certificada de ejemplar de la Gaceta Parlamentaria 4765, publicada el veinticuatro de abril del año en curso.
- g) Copia certificada del Mensaje del Primer Informe de Actividades Legislativas de *Javier Bolaños*, así como el documento denominado *Informe de las actividades, acciones sociales políticas y legislativas*,
- h) Copia certificada de la caratula y parte final de la Gaceta Parlamentaria 4765 de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, publicada el veinticuatro de abril del año en curso.

Los elementos probatorios referidos con los numerales 1, 2, 3 y 5, así como sus anexos, y el señalado en el inciso b) del numeral 3, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas**, al haber sido elaborados y emitidos por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la *LGIFE*; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas.

Las pruebas marcadas en los incisos a), c) y d), del numeral 3, e inciso e) del numeral 4, constituyen **documentales privadas**, de conformidad con lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), de la *LGIFE*, y 22, párrafo 1, fracción II, del *Reglamento de Quejas*, cuyo valor probatorio es **indiciario** respecto de los hechos que en las mismas se insertan.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- *Javier Bolaños* es diputado federal del Congreso de la Unión, integrante de la fracción parlamentaria del *PAN*.
- *Javier Bolaños* presentó el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete su primer informe de actividades legislativas ante distintos órganos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- *Javier Bolaños* contrató veinticuatro espectaculares con Grupo Viext, S.A. de C.V., para la difusión de propaganda alusiva a su primer informe de labores, durante el periodo del diecisiete al veintinueve de abril del actual, a fin de ser expuestas en el territorio del estado de Morelos.
- *Javier Bolaños* reconoce que la propaganda materia de denuncia, sí corresponde con aquella que fue contratada para difundir su primer informe de actividades legislativas.
- Del acta circunstanciada instrumentada por personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Morelos, se acreditó la existencia, contenido y colocación actual de los especulares denunciados en las ubicaciones referidas por el *PES*, así como en otras dos más,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

cuyas características corresponden a aquellas que fue materia de denuncia.

- El Partido Acción Nacional informó que no solicitó, ordenó y/o contrató la colocación y difusión de los espectaculares denunciados, precisando que desconoce quien realizó tal acción.
- El Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, informó que el veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, *Javier Bolaños* presentó su informe de labores a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y fue publicado, en esa fecha, en la Gaceta Parlamentaria 4765 de la Cámara de Diputados.
- El Director General en cita informó que el Reglamento de la Cámara de Diputados no establece el formato o el mecanismo a través del cual se debe llevar a cabo el informe de labores.
- Asimismo, dicho servidor público manifestó que el año legislativo se computa del uno de septiembre al treinta y uno de agosto siguiente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

c) **La irreparabilidad de la afectación.**

d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la aparición del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹¹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

- MARCO JURÍDICO

El párrafo octavo del artículo 134 de la *Constitución Federal* prevé el principio fundamental de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, con el propósito de no afectar la equidad en la contienda electoral, así como los alcances y límites de la propaganda gubernamental, al establecer que la misma, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

En ningún caso esta propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

Estos principios tienen la finalidad de evitar que entes públicos, *so pretexto* de difundir propaganda gubernamental, puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.

La Sala Superior del *Tribunal Electoral* al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, determinó que el citado artículo 134 regula y tiene como finalidad, lo siguiente:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- La propaganda gubernamental debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos **no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.**
- **Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.**
- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

Conforme dichas sentencias, así como con lo establecido por la Sala Regional Especializada del *Tribunal Electoral* (por ejemplo, en los expedientes SRE-PSC-2/2015 y SRE-PSC-206/2015), se debe tener presente lo siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

- Del artículo 134 párrafo octavo, de la *Constitución* no se desprende la necesidad de que la propaganda gubernamental implique la promoción a favor de alguno de los sujetos involucrados en una contienda electoral, por el contrario, implica el reconocimiento de que esta propaganda puede influir indebidamente en la contienda electoral.
- Que la propaganda gubernamental que adquiere tintes de promoción personalizada, no necesariamente debe contener referencias explícitas a un proceso electoral o realizarse con el fin de posicionar a un servidor público o romper con los principios rectores de los procesos electorales.
- Que la violación a la restricción constitucional impuesta a la propaganda gubernamental, constituye una auténtica regla prohibitiva de rango supremo.
- Que debe analizarse el **contexto** integral en que se efectúan las conductas, como son la reiteración o sistematicidad de la conducta, así como las acciones estratégicas, para el posicionamiento del sujeto cuya promoción personalizada se denunció.

Asimismo, ha sido criterio del citado *Tribunal Electoral* que, para determinar si la infracción que se aduzca corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

Elemento subjetivo o personal. Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan nombre, voces, imágenes o cualquier otro medio en que se identifique plenamente al servidor público de que se trate.

Elemento temporal. Este elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la *Constitución*, pero a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

En este aspecto debe resaltarse que cuando la propaganda gubernamental se difunde una vez iniciado el proceso electoral, existe una presunción de que incide indebidamente en la contienda, cuando contiene el nombre, imagen, voz o símbolos.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

Asimismo, el inicio del procedimiento electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, pero no debe ser el único criterio, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber iniciado el proceso electoral formalmente, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

Elemento objetivo o material. Impone el análisis del contenido del mensaje y del medio de comunicación social de que se trate.

En tal contexto, es necesario puntualizar que cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección, o bien, no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se considere contraria a la ley, y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, será necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar los hechos planteados en la demanda y las pruebas que se ofrezcan y aporten, para estar en posibilidad de determinar si la materia de la queja trasgrede o influye en la materia electoral.

Ahora bien, según lo señalado por la Sala Superior en la citada sentencia SUP-REP-5/2015 “resulta indispensable realizar una clara distinción entre la aparición de imágenes, nombre, cargo, voz o cualquier otro símbolo que identifique claramente a un servidor público, **en función del acto que motivó su difusión**, a fin de concluir que en el caso de promoción personalizada que se realiza mediante propaganda gubernamental, el parámetro de prohibición es todavía más estricto, ya que los sujetos normativos de la mencionada regla prohibitiva son los órganos del estado especificados en el propio párrafo octavo del artículo 134 constitucional.”

En ese mismo tenor, la Sala Superior también ha sostenido que la característica de propaganda gubernamental se adquiere cuando más allá de una simple rendición de cuentas, se ponen de manifiesto todos los beneficios, logros o mejoras que el tema en cuestión provoca en la ciudadanía y los proyectos o promesas de campaña que se consolidan (SUP-RAP-119/2010).

Sobre el tema, es aplicable la Tesis de Jurisprudencia **12/2015**, emitida por el *Tribunal Electoral* de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**.¹²

Por otra parte, es preciso no pasar por alto que la Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-156/2016,¹³ se pronunció en el sentido de que para considerar que se está en presencia de propaganda gubernamental, no es necesario que la misma esté financiada por un ente público, pues con ello se privarían de finalidad y efectos las normas constitucionales y legales atinentes, sino que lo relevante es el contenido del mensaje, de manera que existe propaganda gubernamental cuando la comunicación se relaciona con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, y no solamente cuando ha sido financiada con recursos públicos.

En efecto, la publicidad de las acciones del gobierno, a través de la propaganda, está dentro del derecho de los ciudadanos a ser informados, es decir, la obligación del Estado a informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

De acuerdo a los Principios sobre regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos¹⁴, los Estados deben utilizar la publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad.

¹² Consulta disponible en la dirección electrónica:

<http://sief.te.gob.mx/IIUSE/tesisjur.aspx?idtesis=12/2015&tpoBusqueda=S&sWord=12/2015>

¹³ Consulta disponible en la dirección electrónica:

http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0156-2016.pdf

¹⁴ Localizables en la página de internet:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/publicidad/PRINCIPIOS%20SOBRE%20REGULACION%20DE%20LA%20PUBLICIDAD%20OFICIAL.pdf>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.

La publicidad oficial debe, en consecuencia, tener un propósito de utilidad pública y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña.

La información que transmita los avisos oficiales debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público.

Tampoco deben inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma. La publicidad estatal no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno.

Por otra parte, el artículo 242, párrafo 5, de la *LGIFE* establece, respecto de la rendición de informes de labores o gestión por parte de los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno, lo siguiente:

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, 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, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

En esta lógica, cuando la información generada o emitida por los servidores públicos concierne a sus informes de labores, el deber de cuidado cobra especial relevancia, a fin de que no se transgredan las restricciones y parámetros previstos para difundir ese tipo de actos, particularmente por cuanto hace a su contenido (genuino y auténtico) y a los límites temporal y territorial previstos legalmente.

Resulta pertinente citar el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral, en la sentencia del expediente SUP-REP-3/2015, en la que determinó, en relación con la difusión de informes de labores, en lo que interesa, lo siguiente:

A partir de lo expuesto, en concepto de la Sala Superior, la difusión de los informes de servidores públicos con el propósito de propalar la rendición de informes a la sociedad, de conformidad con el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está acotada a lo siguiente:

1. Debe 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.

Sin que obste a tal fin, que las actividades desplegadas por los servidores públicos eventualmente se dividan en periodos, como tampoco, la circunstancia de que sean diversos los servidores públicos que integran un órgano colegiado, por lo que, en su caso, todos tendrán que informar de las actividades relacionadas con la gestión pública atinente a sus atribuciones, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonado, continuada o subsecuente, o bien, designar a quien lo haga en nombre del órgano o grupo.

Esto, porque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que regula la forma y temporalidad en la rendición de informes, además de ser una ley marco es una ley especial, que tiende hacer efectiva la protección de las normas constitucionales de la materia.

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,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

por lo que de ningún modo, 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. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y 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.

Al partirse de la premisa atinente a que la esencia del informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía, entonces los mensajes que se difundan deben tener el propósito de comunicar a la sociedad la auténtica, genuina y veraz actividad de la función pública de la que se rinde cuentas, esto es, las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con los datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.

Así, la periodicidad de la difusión del informe no puede traducirse en el pretexto para enaltecer la figura o imagen del servidor público, dado que lo relevante en el ámbito de este acto gubernamental es informar de aquellos aspectos y actividades que guarden vinculación directa e inmediata con la gestión pública del periodo correspondiente.

De modo, que en la propaganda en comento, la figura y la voz del funcionario público deben ocupar un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas que debe comunicarse en forma genuina, auténtica y veraz a la sociedad.

En esa lógica, el informe debe limitarse a realizar, se insiste, un recuento del ejercicio genuino, auténtico y veraz de las actividades que se comunicaron a la ciudadanía, esto es, constituirse en corolario del acto gubernamental informativo y no un foro renovado para efectuar propaganda personalizada o proponer ideologías de impacto partidista que influyan en la sana competencia que debe existir entre las fuerzas y actores políticos, más aún, de frente a la proximidad de procesos comiciales.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

En su propia dimensión, esa difusión de ningún modo puede rebasar el plazo legalmente previsto para ello por la norma, porque de lo contrario se incurriría en transgresión a la ley por parte del servidor público y de todo aquél que participe en su difusión extemporánea.

El contenido de la información que se rinde debe ser cuidadoso, por ser fundamental que se acote a los propios elementos relacionados con el informe de la gestión anual; por lo cual, no tiene cabida la alusión de actividades o prácticas ajenas a la materia informada y menos aún, la promoción personalizada.

En suma, la información debe estar relacionada necesariamente con la materialización del actuar público, esto es, una verdadera rendición de cuentas, porque aun cuando puedan incluirse datos sobre programas, planes y proyectos atinentes al quehacer del servidor público conforme a las atribuciones que tiene conferidas, tales actividades deben haberse desarrollado durante el año motivo del informe, o bien, ilustrar sobre los avances de la actuación pública en ese periodo concreto.

Bajo esa arista, la promoción del informe adquiere un contexto que parte del reconocimiento como acto de información de la gestión pública y rendición de cuentas para transmitir a la sociedad el balance y resultados de las actuaciones de los servidores públicos, sin que implique un espacio, se reitera, para la promoción de ideologías o convicciones ajenas a la labor pública anual por quien lo despliega.

Así, se colige que el ámbito temporal que rige la rendición de informes de los servidores públicos encuentra un mandato visiblemente definido en la ley.

6. Otra de las limitantes impuestas a los informes de labores es que de ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; 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, toda vez que se trata de una temporalidad en la cual es indispensable extender la máxima protección a efecto de blindar los procesos electorales, en la lógica de una racionalidad que busca alcanzar un equilibrio para todas las fuerzas políticas y resguardar a la sociedad de toda influencia.

Cabe resaltar que los elementos que deben satisfacer los informes de gestión de los servidores públicos, que se han reseñado en los párrafos precedentes, ya habían sido analizados y definidos por la Sala Superior desde el año dos mil nueve, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-75/2009, en el que se estableció, en esencia, que los informes en comento, no

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

constituían propaganda política electoral prohibida, siempre y cuando cumplieran con lo siguiente:

1. SUJETOS. *La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.*

2. CONTENIDO INFORMATIVO. *Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.*

3. TEMPORALIDAD. *No se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral.*

4. FINALIDAD. *En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.*

Como se advierte, el máximo órgano jurisdiccional de la materia estableció los lineamientos que se citan a continuación, para la difusión de informes de labores:

1. Debe 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, o bien, ilustrar sobre los avances de la actuación pública en ese periodo concreto.
2. Se debe efectuar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquel 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.
4. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
5. La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previstos en la ley.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

6. De ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; 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.

Lo anterior, ha quedado asentado en las Tesis emitidas por el *Tribunal Electoral LXXVI/2015* de rubro **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO**¹⁵ y *LVIII/2015* de rubro **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.**¹⁶

En esta lógica, cuando la información generada o emitida por los servidores públicos concierna a sus **informes de labores**, el deber de cuidado cobra especial relevancia, a fin de que **no se transgredan las restricciones y parámetros previstos para difundir ese tipo de actos, particularmente** por cuanto hace a su contenido (genuino y auténtico) y a **los límites** temporal y territorial previstos legalmente.

Con base en el marco constitucional, legal y jurisprudencial referido, a continuación se analiza el caso concreto.

- **ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

Como se adelantó, el quejoso denuncia la presunta violación a lo dispuesto en los artículos 134, párrafo octavo de la *Constitución* y 242, párrafo 5, de la

¹⁵ Consulta disponible en la dirección electrónica:

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LXXVI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=informe>

¹⁶ Consulta disponible en la dirección electrónica:

<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LVIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=informe>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

LGIFE, atribuida a *Javier Bolaños*, por la supuesta difusión de informe de labores fuera de las reglas establecidas para ello y promoción personalizada de éste, derivado de la colocación de cuatro espectaculares en los que se aprecia la imagen del legislador, en los que aparentemente promociona su “primer informe”, sin que se especifique a qué tipo de informe se refiere, la fecha en que se rindió o se rendirá el mismo, ni tampoco se alude a algún tipo de labor legislativa, además de que en dichos anuncios se lee la leyenda “YO VOTO”, así como el logotipo del PAN.

En este contexto, la pretensión del quejoso es que esta *Comisión* ordene el retiro de la propaganda denunciada, así como para el denunciado se abstenga de contratar cualquier tipo de anuncios que tengan por objeto la promoción personalizada del legislador aludido.

Sentado lo anterior, se procede a realizar el estudio correspondiente, conforme a lo siguiente:

A) Temporalidad para la difusión de la propaganda denunciada

De las constancias que obran en autos, se tiene por acreditado que *Javier Bolaños*, rindió su informe de labores legislativas el pasado veinticuatro de abril de la presente anualidad; lo anterior, de conformidad con lo manifestado por éste a requerimiento expreso de la autoridad instructora, en donde así lo manifestó, así como por el contrato que al efecto exhibió, y lo informado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien manifestó que dicho informe fue publicado en esa fecha en la Gaceta Parlamentaria 4765 de la Cámara de Diputados.

Con base en ello y tomando en cuenta las previsiones que al respecto establece el artículo 242, párrafo 5 de la *LGIFE*, el periodo de difusión de siete días antes y cinco después a que tiene derecho el funcionario señalado como denunciado, transcurre del diecisiete al veintinueve de abril del año en curso, tal y como se ejemplifica en la tabla siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

ABRIL												
17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
7 Días anteriores							Rendición del informe de labores	5 Días posteriores				

De conformidad con el apartado de “conclusiones” de este acuerdo, quedó acreditada la existencia y difusión de la propaganda denunciada alusiva al primer informe de labores legislativas de *Javier Bolaños*.

En este contexto, y de conformidad con el cuadro que antecede, es evidente que el periodo durante el cual, el denunciado tiene permitido difundir su propaganda correspondiente a su primer informe de labores legislativas, está vigente.

En consecuencia, respecto a este tópico, **es IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares.

B) En cuanto al contenido de la propaganda denunciada

De un análisis preliminar, **bajo la apariencia del buen derecho** y ante el **peligro en la demora, es PROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares, por lo siguiente:

Mediante acta circunstanciada AC03/INE/MOR/JL/25/04/17, de veinticinco de abril del año en curso, personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Morelos, asentó que fue constatada la existencia, contenido y colocación actual de la propaganda denunciada en las ubicaciones referidas por el denunciante, así como en otras dos.

El contenido de la propaganda denunciada es el siguiente:

IMÁGENES REPRESENTATIVAS



De los elementos gráficos de la propaganda, se denota, en principio, lo siguiente:

- El uso de diferentes tipos de letra, tamaños y color de las mismas, para resaltar contenidos.
- El texto “YO VOTO”, conforme a la tipografía utilizada (fondo color rojo y letras en color blanco), sobresale respecto al resto del contenido de la propaganda.
- El fondo de la publicidad es en color azul, el cual, desde una óptica preliminar, realza el texto contenido en letra color blanco, esto es, sobresalen las palabras “SEGURO” (en otro caso la palabra “SIN CORRUPCIÓN”), “BIENESTAR PARA TODOS”, “JAVIER BOLAÑOS”, así como del logo del Partido Acción Nacional y la referencia de la página electrónica www.javierbolanos.org/seguro
- La imagen del rostro de *Javier Bolaños*, ocupa, aproximadamente, el cincuenta por ciento de la publicidad.
- Dado el color y tamaño de las letras empleados en las palabras “1er INFORME”, “MORELOS”, “DIPUTADO FEDERAL”, dicho texto es poco visible o perceptible.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

- La circunstancia de color antes referida también ocurre con el texto “POR UN MORELOS”, sin embargo, dado su tamaño de letra, lo hace un poco más visible a la ciudadanía.

A partir de los datos y elementos contenidos en el material denunciado, así como de las pruebas recabadas por esta autoridad, y lo manifestado y exhibido por *Javier Bolaños*, se concluye, de manera preliminar, que se trata de propaganda de su primer informe de labores.

Lo anterior es relevante, para determinar el enfoque y parámetros de análisis de que deben regir la presente determinación de medidas cautelares.

En primer lugar, porque como se advirtió en el marco normativo de la presente resolución, la Sala Superior del *Tribunal Electoral* al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, estableció directrices sobre las cuales se deberían de circunscribir los informes de labores o gestión de los servidores públicos, destacando que estos deben ser una genuina y auténtica labor informativa hacia la sociedad respecto del quehacer que tiene encomendado el servidor público en el ejercicio de sus funciones.

En el caso, resulta evidente para esta autoridad que del análisis integral a la mencionada publicidad materia de queja, no se advierte que la misma tenga el propósito de informar a la ciudadanía sobre las acciones realizadas durante el periodo que se pretende informar, puesto que, más allá de la referencia a la frase “1er Informe”, no se contiene dato alguno vinculado o relacionado con actividades propias del encargo que detenta *Javier Bolaños* como diputado federal.

No pasa inadvertido para esta autoridad, que en el documento intitulado *Informe de las actividades, acciones sociales políticas y legislativas de Javier Bolaños*, se hace alusión o referencia a temas como el “**combate a la corrupción**” y “**seguridad en Morelos**”, entre otros.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

Sin embargo, el simple hecho de que en el material bajo análisis se mencionen las frases “SIN CORRUPCIÓN” y “SEGURO”, en alusión a la temática abordada en su Informe legislativo, por sí mismos, no reflejan acciones o actividades específicas llevadas a cabo por el servidor público, que deban ser materia de propalación entre la ciudadanía.

Es decir, la mención de las frases utilizadas, en el contexto en que son expuestas, no llevan a concluir que el legislador presenta en su propaganda la realización o ejecución de acciones concretas sobre los tópicos referidos ni datos para informar a la ciudadanía sobre su actividad legislativa en torno a esas cuestiones.

Por tanto, desde una óptica preliminar, el contenido y configuración de la propaganda, no puede catalogarse como la difusión genuina o auténtica de un informe de labores que sirva a la población para enterarse o imponerse de su quehacer en el servicio público.

En efecto, como se dijo, la idea que aportan los mensajes, no se circunscribe a informar a la ciudadanía los avances o metas cumplidas con motivo del ejercicio del encargo público que detenta el hoy denunciado, sino que, de la apreciación en su contexto de los promocionales materia de queja, se destacan frases como “YO VOTO” “SEGURO” “JAVIER BOLAÑOS” así como el logotipo del PAN, mientras que, por el color de la letras en donde se refiere a “POR UN MORELOS” y “1ER INFORME”, estos elementos se confunden con el color del fondo de la publicidad estudiada.

Además, analizando el material denunciado a la luz de las reglas sobre difusión de informes de labores, particularmente por cuanto hace al contenido que debe revestir para estimarse legal, en términos del precitado artículo 242, párrafo 5, de la *LGIFE* y los precedentes de la Sala Superior ya referidos, esta autoridad considera, desde una óptica preliminar, que el contenido del material denunciado no cumple con las exigencias establecidas en la disposición legal antes señalada, habida cuenta que, en términos de la parte final de la disposición legal en cita, la difusión de informes de labores, en ningún caso,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

En este sentido, si bien, en el caso, no nos encontramos frente al desarrollo de un proceso electoral local en el estado de Morelos, ni mucho menos ante uno de carácter federal, lo cierto es que en la publicidad utilizada por *Javier Bolaños* para, presuntamente difundir la presentación de su informe de labores, utiliza frases como “YO VOTO”, el logotipo de un partido político, además de su nombre y figura, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, constituye un contenido posiblemente de carácter electoral, prohibido directamente por el numeral 242, párrafo 5, de la *LGIFE*.

Lo anterior se concluye así, al analizar en su conjunto los colores y tipografía utilizada en el mensaje bajo análisis, en donde como se dijo, destaca por encima de cualquier otro color o tipo de letra utilizada, las frases aludidas en el primer párrafo de este apartado, lo que denota, que la publicidad no se circunscribe, en forma alguna, a hacer del conocimiento público la rendición de su “primer informe”, sino de posicionarse indebidamente frente a la ciudadanía, en aparente transgresión a las previsiones establecidas en el artículo 242, párrafo 5, tantas veces citado.

De manera tal que, a primera vista, los elementos referidos en un principio, se podrían leer, de acuerdo a la apreciación de cada ciudadano, diferentes mensajes, que no necesariamente se refieren al informe de labores, máxime que la propaganda referida carece de datos sobre la fecha en que se rendiría el mismo.

Por otra parte, desde una perspectiva preliminar, se considera que el material denunciado no se ajusta a lo previsto en el párrafo 8 del artículo 134 de la *Constitución*, porque de los elementos gráficos y textuales de la propaganda, se advierte, bajo la apariencia del buen derecho, una promoción indebida de tipo personalizado de *Javier Bolaños*, de conformidad con los criterios establecidos por la Sala Superior en donde obligó al operador jurídico a analizar la actualización de propaganda personalizada a la luz de los elementos “subjetivo y personal”, “temporal” y “objetivo o material”.

✓ **Elemento subjetivo o personal**

Se cumple con este requisito, porque se puede identificar plenamente al denunciado, al incluir la imagen de *Javier Bolaños* en, por lo menos, el cincuenta por ciento o más de la propaganda analizada, así como el nombre del Diputado Federal en tipografía (color y tamaño) que realza dicho texto, es que se considera que se pretende enaltecer la imagen y nombre del Diputado Federal sobre los demás elementos gráficos de la publicidad.

Lo anterior, porque si bien en la propaganda aparecen distintas frases, como “YO VOTO”, “SEGURO”, “SIN CORRUPCIÓN”), “BIENESTAR PARA TODOS”, “JAVIER BOLAÑOS”, “1er INFORME”, “MORELOS”, “DIPUTADO FEDERAL”, lo cierto es que, como se señaló, dado el color y tamaño empleado en las mismas, en algunos casos, las hace poco visibles, siendo la frase relativa a “1er INFORME”, una de las menos perceptibles para la ciudadanía.

✓ **Elemento temporal**

Como se asentó, el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, pero no debe ser el único criterio, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber iniciado este formalmente, la publicidad evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

En el caso, el artículo 242, párrafo 5, de la *LGIFE*, establece que la propaganda relativa a informes de labores o de gestión, **de ningún modo puede tener o conllevar fines electorales**, lo anterior, independientemente de que a la fecha en el estado de Morelos no se esté desarrollando un proceso electoral local o federal, circunstancia que se encuentra colmada al incluir la palabra “YO VOTO”, relacionada con el logotipo del Partido Acción Nacional, y el nombre e imagen de *Javier Bolaños*, por lo que, con ello, se colma el elemento para constituir una promoción indebida.

✓ **Elemento objetivo o material**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

Se cumple con este requisito, porque, bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad considera que si bien, como se asentó, en este momento no se cuenta con datos que hagan presumir que directa o indirectamente el mensaje esté dirigido a un proceso electoral futuro, así como a la realización de hechos o aspiraciones personales de *Javier Bolaños*, sea para un cargo de elección local o federal, lo cierto es que al incluir la referencia de la frase “YO VOTO” relacionado con el logotipo del Partido Acción Nacional, evidencia una clara referencia electoral que está prohibida por la normatividad electoral sobre ese tipo de publicidad.

En efecto, desde una óptica preliminar, se considera que la inclusión de la palabra “YO VOTO”, en el contenido de la propaganda denunciada, constituye un elemento indebido al estar prohibido expresamente por la *LGIPE*, razón por la cual no puede insertarse en propaganda referente a informes de labores o gestión.

Por lo antes expuesto, en opinión de esta Comisión, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que el contenido que se presenta en los espectaculares objeto de denuncia, no alude a acciones o actividades llevadas a cabo por *Javier Bolaños* en su carácter de servidor público durante el ejercicio que pretende informar, sino que se limitan a mencionar frases como “YO VOTO”, “SEGURO”, “SIN CORRUPCIÓN”, “BIENESTAR PARA TODOS”, “JAVIER BOLAÑOS”, “1er INFORME”, “MORELOS”, “DIPUTADO FEDERAL”, en los términos gráficos referidos con antelación, que en modo alguno pueden asociarse con acciones determinadas y objetivas respecto a una labor legislativa que llevó a cabo el servidor público denunciado durante el periodo que pretendía informar, sino a destacar o enaltecer su figura y persona. Es por ello que, en el caso, se actualiza el elemento en análisis.

En consecuencia, en un análisis preliminar y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, se concluye que los elementos que se contienen en la publicidad que aquí se analiza, podrían ser conculcatorios de las reglas sobre rendición de informes de labores prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la *LGIPE* y del 134, párrafo 8, de la *Constitución*, al no ceñirse, de primera mano, a un genuino ejercicio de rendición de cuentas respecto de la labor que tiene encomendada

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

como diputado federal, ya que, como se señaló, la misma no refiere o hace alusión a actividades concretas llevadas a cabo en ejercicio de su función como legislador, que fueran materia de informe a la ciudadanía, aunado que tampoco se aprecia alguna fecha en que formalmente se llevaría a cabo el Informe de gestión. De ahí que se concluya en **declarar procedente la adopción de la medida cautelar solicitada.**

En este sentido, para esta Comisión, la permanencia de propaganda que presuntamente no reúne los requisitos legales para su exhibición, en términos de los argumentos vertidos en la presente resolución, hace patente la justificación y urgencia del dictado de la medida cautelar, a fin de salvaguardar y tutelar el mandato constitucional que impide la realización de promoción personalizada de los servidores públicos, así como las reglas a las que está sujeta la propaganda relacionada con informes de labores.

Esto es, de no ordenarse el retiro inmediato de la propaganda denunciada, se podría afectar de manera grave la regularidad constitucional y legal que atañe a las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Por lo anterior, se justifica la adopción de la medida cautelar decretada, atendiendo al peligro que representaría la demora de la emisión de una determinación que tenga por objeto hacer cesar una conducta que, como se señaló, bajo la apariencia del buen derecho, podría constituir violación a las disposiciones establecidas en el artículos 134, párrafo octavo de la *Constitución* y 242, párrafo 5 de la *LGIPE*.

Máxime que, como se ha analizado, existe evidencia de que la misma puede continuar, por lo menos, al veintinueve de abril de dos mil diecisiete, al estar dentro de la temporalidad permitida por la ley electoral, para la difusión de publicidad relativa al informe de labores del denunciado. Esto es, si bien dicha propaganda puede ser difundida para dar a conocer tal informe hasta la fecha antes señalada, lo cierto es que, como se refirió, atendiendo a su contenido, este no resulta, en principio, apegado conforme a derecho, violentando el

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

principio de legalidad el cual esta autoridad esta obligada a tutelar en todo tiempo.

En consecuencia, debe ordenarse el cese inmediato de la difusión de estos mensajes, **así como de cualquier otro que contenga características similares** a las aquí analizadas, a fin de garantizar la prevalencia y apego irrestricto a las disposiciones referidas, hasta en tanto se resuelva la materia propia de la queja.

Lo anterior es así, porque, como se indicó, de las frases utilizadas, así como de los elementos visuales (su imagen), no se encuentran encaminadas a informar a la ciudadanía sobre acciones o actividades llevadas a cabo durante el periodo de gestión que se informa, sino que se refieren a frases genéricas que se concretan a resaltar la figura personal del funcionario por encima del ejercicio propio de su encargo.

No pasa inadvertido que el *PES* aduce que la difusión de la propaganda relacionada con el primer informe de labores de *Javier Bolaños* se encuentra fuera de los tiempos de promoción, toda vez que, según su dicho, el primer año legislativo de la LXIII Legislatura concluyó el treinta de abril de dos mil dieciséis, por lo que, de ser el caso, tal difusión no sería acorde con lo establecido en la Tesis relevante **LVIII/2015**, de rubro **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.**¹⁷

Al respecto, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, informó que el año legislativo se computa del uno de septiembre al treinta y uno de agosto siguiente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sin embargo, tomando en consideración que los argumentos vertidos por el denunciante a este respecto, tienen como propósito, en principio, el demostrar la necesidad de la adopción de la medida cautelar,

¹⁷ Consulta disponible en la dirección electrónica:
<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LVIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=LVIII/2015>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

misma que, como se resolvió con antelación, ha resultado procedente, deviene en innecesario realizar un pronunciamiento al respecto en la presente determinación, reservando su análisis, para el momento de resolver sobre el fondo del asunto.

Finalmente, no pasa inadvertido que el *PES* endereza la presente queja en contra del *PAN*, por presunta culpa *in vigilando* sobre los hechos que se denuncian, sin embargo, dicha cuestión al estar vinculada con el acreditamiento o no de la infracción, deberá ser parte del pronunciamiento de fondo que en su oportunidad lleve a cabo esta autoridad.

- **EFFECTOS DE LA MEDIDA CAUTELAR**

Se concede la adopción de medidas cautelares, para los efectos siguientes:

Se ordena a *Javier Bolaños* que de inmediato, en **un plazo que no podrá exceder de doce horas** contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, suspenda, retire, cese o cancele, la difusión de la propaganda de su primer informe de actividades legislativas, colocada en los espectaculares que contrató con la persona moral Grupo Viext, S.A. de C.V., con las mismas características a las aquí analizadas; incluyendo, por supuesto, los ubicados en los sitios en que se constató la colocación de la publicidad, a saber:

1. Esquina conformada por la Avenida Domingo Diez y la calle San Cristóbal, colonia Lomas de la Selva, para mayor referencia, ubicado arriba de la "Farmacia del Ahorro".
2. Libramiento de la Autopista México-Acapulco, en dirección sur a norte, a la altura de la gasolinera en donde se encuentra el "Italian Coffe".
- 3-4. Libramiento de la Autopista México-Acapulco, en ambas direcciones, aproximadamente un kilómetro antes de la salida a Vicente Guerrero, de norte a sur y de sur a norte.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

5. Libramiento de la Autopista México-Acapulco, aproximadamente a medio kilómetro antes de la salida a Vicente Guerrero, en dirección sur a norte.

6. Avenida Ahuatepec número 61, entre las calles Margarita y Tlaloc, Delegación Antonio Barona, Cuernavaca, Morelos.

Asimismo, para el caso de que aún se encuentre difundiendo o exhibiendo propaganda con las mismas características a las aquí analizadas, relativas al primer informe de labores legislativas, se deberá retirar de inmediato la totalidad de éstas, **en un plazo que no exceda de doce horas** contadas a partir de la legal notificación de la presente notificación.

De igual forma y, tomando en consideración que aún resta tiempo para que el legislador denunciado difunda propaganda alusiva a su primer informe de gestión, esta autoridad electoral nacional considera necesario ordenarle que se abstenga de contratar o difundir propaganda con las características aquí analizadas. Esto es, propaganda en la que se omita incluir datos o elementos que conlleven a una genuina y auténtica labor informativa respecto del quehacer que tiene encomendado como legislador, en términos y con sujeción a los requisitos legales precisados, así como a los parámetros y directrices establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Para lo anterior, el referido servidor público deberá realizar todos los actos y gestiones necesarias, suficientes e idóneas, a fin de acatar a cabalidad lo ordenado en este acuerdo, **debiendo remitir prueba de cumplimiento dentro del plazo de doce horas** siguientes a la realización de esas acciones.

De igual forma, se vincula a Grupo Viext, S.A. de C.V., para que, en el mismo plazo señalado, lleven a cabo los actos necesarios para retirar o suspender la difusión de la propaganda objeto de denuncia, debiendo, igualmente mandar prueba de cumplimiento a esta autoridad en el mismo plazo precisado.

Mismo criterio, ha sostenido esta Comisión en los acuerdos identificados con las claves ACQyD-INE-128/2016 y ACQyD-INE-142/2016, respecto de asuntos de similar naturaleza.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

La situación antes expuesta no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la *Constitución Federal*, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia 5/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.**

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41 de la *Constitución Federal*; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la *LGIPE*; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada, por cuanto hace a la **temporalidad para la difusión** de la propaganda alusiva o relacionada con el primer informe de labores legislativas de Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Diputado Federal, en términos de lo razonado en el inciso **A)** del considerando CUARTO.

SEGUNDO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada, por cuanto hace al **contenido de la propaganda denunciada** materia de pronunciamiento, en términos de lo razonado en el inciso **B)** del considerando CUARTO.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

TERCERO. Se ordena a **Edmundo Javier Bolaños Aguilar**, Diputado Federal del Congreso de la Unión, que realice todos los actos y gestiones necesarias, suficientes e idóneas, a fin de que suspenda, retire, cese o cancele, la difusión de la propaganda objeto de pronunciamiento, alusiva o relacionada con su primer informe de labores legislativas, así como cualquier otra concerniente con dicho informe, que sea similar en contenido a la aquí analizada, en términos de lo razonado en el apartado intitulado *EFECTOS DE LA MEDIDA CAUTELAR* del inciso **B)** del considerando CUARTO.

Lo anterior, deberá realizarse en un plazo que no podrá exceder de doce horas contadas a partir de la legal notificación de la presente resolución. Asimismo, se ordena a Edmundo Javier Bolaños Aguilar que en el plazo de doce horas siguientes a que den cumplimiento al presente acuerdo, informe de ello a esta autoridad electoral nacional.

Asimismo, **se ordena a Javier Bolaños** se abstenga de contratar o difundir propaganda con las características aquí analizadas. Esto es, propaganda en la que se omita incluir datos o elementos que conlleven a una genuina y auténtica labor informativa respecto del quehacer que tiene encomendado como legislador, en términos y con sujeción a los requisitos legales precisados, así como a los parámetros y directrices establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

De igual forma, se vincula a Grupo Viext, S.A. de C.V., para que, en el mismo plazo señalado, lleven a cabo los actos necesarios para retirar o suspender la difusión de la propaganda objeto de denuncia, debiendo, igualmente mandar prueba de cumplimiento a esta autoridad en el mismo plazo precisado.

CUARTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias y más eficaces tendentes a notificar la presente determinación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 7, y 38, numerales 2 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/ES/CG/14/2017

QUINTO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnada mediante el recurso de revisión, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de abril del presente año, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA