

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017, POR LA PRESUNTA TRANSGRESIÓN A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL POR PARTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, ASI COMO DE JOSÉ IGNACIO PERALTA SÁNCHEZ, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DE LA REFERIDA ENTIDAD FEDERATIVA, DERIVADO DE LA SUPUESTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y EXTRATERRITORIALIDAD A TRAVÉS DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL RELACIONADO CON SU PRIMER INFORME DE GOBIERNO.

Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintiséis de abril de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral queja del Partido Acción Nacional, en contra del Gobierno del Estado de Colima y de José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa, por la supuesta violación a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al utilizar recursos públicos con el fin de posicionar a dicho Gobernador ante la ciudadanía a nivel nacional, a través de la difusión de su informe de labores.

En consecuencia, el instituto político denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el retiro o suspensión del material motivo de queja.

II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, RESERVA DE ADMISIÓN Y DE EMPLAZAMIENTO. En la misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017**, se radicó y se acordó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento a las partes, así como el pronunciamiento respecto a la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto se realicen diligencias

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

preliminares de investigación, a fin de integrar correctamente el expediente al rubro identificado.

Como diligencias de investigación se ordenó lo siguiente:

ACUERDO DE VEINTISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE		
DILIGENCIA	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	RESPUESTA
Requerimiento de información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	Oficio INE-UT/3708/2017, notificado el 27 de abril de 2017	<p>Materia: Se informa que, con los elementos aportados en el oficio que por este medio se desahoga, el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó las siguientes huellas acústicas:</p> <p>FOLIO ASIGNADO VERSIÓN ASIGNADA RV00559-17 TESTIGO_COL_PRIMER_ANO_DE_GOBIERNO_LOGROS_TV RA00541-17 TESTIGO_COL_PRIMER_ANO_DE_GOBIERNO_LOGROS_RA</p> <p>Posteriormente, se realizó la búsqueda de detecciones para los días 26 y 27 de abril de 2017, con corte a las 19:00 horas, identificándose 2 impactos en televisión, únicamente para el día 26 de abril, específicamente en la emisora XHBZ-TDT canal 17, concesionada a Televimex, S.A. de C.V. en el estado de Colima.</p> <p>Domiciliada Concesionario Emisora/Canal Representante legal Domicilio Colima Televimex, S.A. de C.V. XHBZ-TDT canal 17 Lic. Rodrigo Miguel Solórzano Muñoz Avenida Chapultepec Número 28 piso 7, Colonia Doctores, Código postal 06724, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México.</p> <p>No omito mencionarle que hasta el momento no se registraron detecciones en radio.</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

ACUERDO DE VEINTISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE		
DILIGENCIA	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	RESPUESTA
		<p>Información proporcionada:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reporte de monitoreo respecto de los 2 impactos. -Testigos de grabación de las versiones generadas. -Testigos de grabación de los impactos detectados.
<p>Requerimiento de información a José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador Constitucional del Estado de Colima</p>	<p>Oficio INE/COL/JLE/632/2017, notificado el 27 de abril de 2017</p>	<p>Mediante escrito firmado por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del estado de Colima, recibido el 28 de abril de 2017, informa, en síntesis, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce la difusión del promocional denunciado. • Informa que los promocionales denunciados son relativos al primer año de gobierno cuyo contenido es distinto a los promocionales utilizados para la difusión del primer informe de gobierno. • Indica que se contrató su difusión en radio y televisión para el periodo 28 de febrero al 31 de marzo del año en curso.
<p>Requerimiento de información al Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Colima</p>	<p>Oficio INE/COL/JLE/633/2017, notificado el 27 de abril de 2017</p>	<p>Por oficio firmado por el Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del estado de Colima recibido el día 28 de abril del año en curso, informa, en síntesis, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconoce la difusión del promocional denunciado. • Informa que los promocionales denunciados son relativos al primer año de gobierno cuyo contenido es distinto a los promocionales utilizados para la difusión del primer informe de gobierno. • Indica que se contrató su difusión en radio y televisión para el periodo 28 de febrero al 31 de marzo del año en curso. • Refiere que la difusión de los promocionales denunciados tiene como finalidad dar a conocer a la población de Colima las acciones realizadas por el gobierno estatal durante el primer año de gobierno.

ACUERDO DE VEINTISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE		
DILIGENCIA	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	RESPUESTA
Se ordenó la instrumentación de actas circunstanciadas para la certificación del contenido del promocional denunciado y de la página oficial del Gobierno del Estado de Colima.		

III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.

El veintisiete de abril de dos mil diecisiete, se admitió a trámite la denuncia indicada y se reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación; por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El veintiocho de abril de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su cuadragésima cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas,

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de

Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a la normativa constitucional y legal, en materia electoral.

En el particular, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, porque el asunto en análisis está vinculado de manera inmediata y directa con la probable infracción a lo establecido en los artículos 134 párrafos 7 y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible al Gobierno del Estado de Colima y José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador de dicha Entidad Federativa, derivado de la difusión de un promocional supuestamente relacionado con su primer informe de gobierno fuera de la temporalidad y territorialidad permitida, lo que, en concepto del denunciante, podría constituir promoción personalizada.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 4/2015 de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

En esencia, los hechos denunciados por el partido quejoso consisten en lo siguiente:

- La presunta transgresión a la normatividad electoral por parte del Gobierno del Estado de Colima y de José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa, derivado de la supuesta promoción personalizada a través de su Primer Informe de gobierno, mediante el cual pretende obtener un beneficio político con miras al proceso comicial 2017-2018, toda vez que las actividades de dicho informe fueron comunicados en los municipios de Manzanillo, Tecomán y Colima, así como transmitidos mediante spots publicitarios en televisión, durante un partido de futbol, en el canal 2 de Televisa y en el noticiero “Despierta con Loret”, entre otros.

Lo anterior, presuntamente transgrede los artículos 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al utilizar recursos públicos con el fin de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

posicionar a dicho Gobernador ante la ciudadanía a nivel nacional, a través de su informe de labores, conducta que podría constituir promoción personalizada, extraterritorialidad y exceso de la temporalidad en la difusión del primer informe de gobierno.

PRUEBAS

A) PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

- **Documental pública.** Consistente en la certificación y fe de hechos del contenido técnico que realice a la solicitud presentada el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Local en Colima sobre lo siguiente:
 - Audio, transcripción y descripción de pautado de programación televisiva y spots del gobernador José Ignacio Peralta Sánchez y del Gobierno del Estado de Colima en el margen de horario que comprendió de 13:00 a 15:00 horas dentro de la transmisión del partido de futbol entre los equipos de Pumas vs Toluca; de 20:00 horas a 22:30 horas dentro de la transmisión de “*La Voz Kids*”, el domingo nueve y el domingo 16 de abril de dos mil diecisiete en el canal dos “*de las estrellas*” del grupo televisa, así como de 06:30 a 8:00 horas dentro de la transmisión “*Despierta con Loret*”, de lunes a viernes del mes de abril de dos mil diecisiete en el mismo canal de Grupo Televisa.
- **Documental pública.** Consistente en el contenido de la contestación del escrito de diecisiete de abril de dos mil diecisiete por parte del Vocal Ejecutivo de la Junta Local en Colima, en el cual se solicitó lo siguiente:
 - Nombre de la empresa intermediaria de servicios de señal de televisión y de publicidad que otorgó los servicios de intermediación, creación, edición y difusión de los spots de Gobierno del Estado de Colima y del Gobernador en el mes de abril de dos mil diecisiete. Así como el costo que tal autoridad pagó por concepto de creación, difusión, emisión, transmisión de spots individuales o en paquete en hora pico, no pico y preferencial.
- **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y**
- **La instrumental de actuaciones.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

B) PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA RELEVANTES PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- **Acta circunstanciada** instrumentada el veintiséis de abril de dos mil diecisiete, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se certificó el contenido del promocional denunciado.
- **Acta circunstanciada** instrumentada el veintisiete de abril de dos mil diecisiete, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se certificó el contenido de la página del gobierno del estado de Colima, en específico, el micrositio relacionado al Primer Informe de Gobierno del gobernador de dicha entidad federativa.
- **Correo electrónico de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos** recibido el veintisiete de abril del año en curso, por el que informa lo siguiente:

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión*, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/3708/2017.

Materia: Se informa que, con los elementos aportados en el oficio que por este medio se desahoga, el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó las siguientes huellas acústicas:

FOLIO ASIGNADO	VERSIÓN ASIGNADA
RV00559-17	TESTIGO_COL_PRIMER_ANO_DE_GOBIERNO_LOGROS_TV
RA00541-17	TESTIGO_COL_PRIMER_ANO_DE_GOBIERNO_LOGROS_RA

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

Posteriormente, se realizó la búsqueda de detecciones para los días 26 y 27 de abril de 2017, con corte a las 19:00 horas, identificándose 2 impactos en televisión, únicamente para el día 26 de abril, específicamente en la emisora XHBZ-TDT canal 17, concesionada a Televimex, S.A. de C.V. en el estado de Colima.

Domiciliada	Concesionario	Emisora/ Canal	Representante legal	Domicilio
Colima	Televimex, S.A. de C.V.	XHBZ- TDT canal 17	Lic. Rodrigo Miguel Solórzano Muñoz	Avenida Chapultepec Número 28 piso 7, Colonia Doctores, Código postal 06724, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México.

No omito mencionarle que hasta el momento no se registraron detecciones en radio.

Información proporcionada:

- Reporte de monitoreo respecto de los 2 impactos.
- Testigos de grabación de las versiones generadas.
- Testigos de grabación de los impactos detectados.

➤ **Respuesta del Gobernador del estado de Colima al requerimiento de información realizado por la autoridad sustanciadora.** Donde el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del estado de Colima, , informa, en síntesis, lo siguiente:

- Reconoce la difusión del promocional denunciado.
- Informa que los promocionales denunciados son relativos al primer año de gobierno cuyo contenido es distinto a los promocionales utilizados para la difusión del primer informe de gobierno.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

- Indica que se contrató su difusión en radio y televisión para el periodo 28 de febrero al 31 de marzo del año en curso.
- **Respuesta del Coordinador General de Comunicación Social del estado de Colima al requerimiento de información realizado por la autoridad sustanciadora** por el que informa, en síntesis, lo siguiente:
 - Reconoce la difusión del promocional denunciado.
 - Informa que los promocionales denunciados son relativos al primer año de gobierno cuyo contenido es distinto a los promocionales utilizados para la difusión del primer informe de gobierno.
 - Indica que se contrató su difusión en radio y televisión para el periodo 28 de febrero al 31 de marzo del año en curso.
 - Refiere que la difusión de los promocionales denunciados tiene como finalidad dar a conocer a la población de Colima las acciones realizadas por el gobierno estatal durante el primer año de gobierno.

Se otorga valor probatorio pleno a los mencionados elementos de prueba, en razón de que se trata de **documentales públicas**, al ser emitidas por autoridad competente en ejercicio de sus funciones; lo anterior, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

- ✓ El promocional denunciado tuvo dos impactos **únicamente en televisión** el veintiséis de abril en la emisora XHBZ-TDT canal 17, concesionada a Televimex, S.A. de C.V. en el estado de Colima, sin que se detectaran impactos el veintisiete siguiente, en radio o televisión.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS 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.

- b) Peligro en la demora.
- 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* —apariencia 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, sólo 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.

La situación mencionada obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia 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.

Dada 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

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 aquellos 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 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, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

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. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

Marco General

1. Promoción personalizada y uso de recursos de los servidores públicos

En el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, se prevé que todos los servidores públicos tienen, en todo tiempo, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En el párrafo octavo del mismo precepto constitucional, se establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Lo anterior está recogido en el artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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;
- **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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

- 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.

Particularmente, la Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de los servidores públicos, son los siguientes:

- a) **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- b) **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- c) **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia 12/2015, de rubro y texto siguiente:

PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.- *En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En tal virtud, 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 denuncia y las pruebas que se ofrezcan y aporten, para estar en posibilidad de determinar si la materia de impugnación trasgrede o influye en la materia electoral.

Además, 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.”

2. Reglas sobre la difusión de informes de labores de los servidores públicos

Cuando la información generada o emitida por los servidores públicos concierne a sus informes de labores o de gestión, 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 fundamento en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo establecido por la Sala Superior 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*.

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-156/2016,² 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 Humanos³, 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.

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.

² Visible en la página electrónica http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0156-2016.pdf

³ 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/PE/PAN/JL/COL/99/2017

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.

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.

Por cuanto hace a la posible vulneración del límite territorial de difusión, como ya se indicó anteriormente en el apartado de competencia del presente acuerdo, la Sala Superior ha establecido en la Tesis de Jurisprudencia 4/2015 que el Instituto Nacional Electoral, es competente para conocer y resolver las denuncias sobre hechos que involucren la indebida difusión de informes sobre el desempeño de cargos públicos fuera del territorio estatal que corresponde al ámbito geográfico de su responsabilidad, en un medio de comunicación nacional o con un impacto nacional, con independencia de que su difusión incida o no en un proceso electoral federal.

Lo anterior, según la propia Sala, porque la infracción a las reglas sobre límites temporales o territoriales de la difusión de los informes de gobierno constituye una falta a la normativa electoral en sí misma, independiente de la transgresión a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, que debe ser examinada por la autoridad administrativa electoral nacional.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en diversas ejecutorias se ha pronunciado con relación a la interpretación de los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

Electoral, vinculado con la propaganda gubernamental que pueden difundir los servidores públicos, a fin de rendir el correspondiente informe de labores o de gestión.

En este sentido, el mencionado órgano jurisdiccional especializado, al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-3/2015 y acumulados, sustentó que el artículo 134 de la Constitución federal, al establecer "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa mediante 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 y volantes, entre otros, en tanto que, en ningún caso, esa propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese contexto, la Sala Superior de ese Tribunal Electoral tomó en consideración que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como, los mensajes que para darlo a conocer, que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda prohibida, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año.
- En medios con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral, y
- En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

Asimismo, en la mencionada ejecutoria, la Sala Superior estableció lineamientos interpretativos sobre la difusión de informes de labores que rindan los servidores públicos, tomando en consideración el marco legal y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que interesa, determinó lo siguiente:

- 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 respecto 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

- 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.
- El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa.
- Tener cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley.
- Al partir 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 respecto de la que se rinde cuentas, esto es, de las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con 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 a 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.

- 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 acotarla 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, ser una verdadera rendición de cuentas, porque aún y 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.
- 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.
- En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral.

3. Derecho a la información y rendición de cuentas

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

En el artículo 6to constitucional se prevé que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado, y que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que no toda la manifestación realizada por los servidores públicos vulneran la normatividad aplicable, pues deben analizarse sus elementos para determinar si se vulneran o no los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales. La propaganda, debe implicar intrínsecamente la promoción a favor o en contra de alguno de los sujetos involucrados en un proceso electoral. **Además existe entonces una diferencia entre los hechos de promoción personalizada y los hechos meramente informativos, de comunicación con los ciudadanos o de rendición de cuentas.** (SUP-RAP-43/2009).

De acuerdo con el criterio de la Sala Superior, el uso de los medios del Estado y la información de las funciones públicas a la ciudadanía, debe estar siempre desvinculado de los procesos electorales. **El uso de la difusión institucional sólo puede utilizarse para educar y orientar a la sociedad para que tengan el conocimiento de lo que los representantes y los funcionarios públicos hacen como parte de sus obligaciones con la sociedad.** Se privilegia solamente el material que sea informativo, cercano a la idea de la rendición de cuentas y se prohíbe todo aquél que se aleje de esta idea y se utilice con fines electorales (a través de la promoción personalizada de cualquier servidor público). De esta manera la Sala Superior reconoce una característica esencial para que la propaganda se considere como promoción personalizada y vulnere la normatividad aplicable: la propaganda deberá promocionar velada o explícitamente al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales (SUP-RAP- 43/2007).

Análisis del caso concreto

De acuerdo a la información proporcionada por el Gobierno del estado de Colima, la difusión del promocional denunciado fue contratada hasta el 31 de marzo del año en curso, como se observa a continuación:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS


Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

Televisoras	Radiodifusoras
XHAMO Canal 12 Periodo: 28 de febrero al 31 de marzo de 2017 Televisa Colima Periodo: 1 al 31 de marzo de 2017	XHIRC Conexión 98.1 FM Periodo: 22 de febrero al 31 de marzo de 2017 XERL Radio Levy Colima Periodo: 1 al 17 de marzo de 2017. XEMAX Radio Levy Tecomán Periodo: 1 al 17 de marzo de 2017. XHZZZ Radio Levy Manzanillo Periodo: 1 al 17 de marzo de 2017. XHMZO Radio Turquesa Periodo: 23 de febrero al 31 de marzo de 2017. XHECO La Ke Buena Periodo: 23 de febrero al 31 de marzo de 2017. XHOMA Recuerdo FM Periodo: 23 de febrero al 31 de marzo de 2017. XHMAC La Poderosa Periodo: 23 de febrero al 31 de Marzo de 2017 XETTT Capital FM Periodo: 23 de febrero al 31 de marzo

En este sentido, en principio, se puede concluir que se está frente a hechos consumados, lo que actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

No obstante lo anterior, toda vez que del monitoreo realizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto se obtuvieron detecciones del promocional denunciado el día 26 de abril del año en curso, no se cuentan con elementos suficientes para afirmar que dicho material ya no se está difundiendo y no va a ser reprogramado para su difusión en fecha posterior, por lo que se considera pertinente analizar su contenido a continuación, con la finalidad de, en su caso, prevenir una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral, en caso de que se ordene su reprogramación por parte del Gobierno de Colima.

El contenido del promocional motivo de denuncia, es el siguiente:

<i>Imágenes representativas</i>	<i>Contenido del audio</i>
 <p>The image contains two parts. The top part is a logo with a large red '1' and 'er' in a white circle, with 'AÑO DE GOBIERNO' below it. The bottom part is a graphic with a red and white diagonal background, featuring the text 'Entregamos más de 5 mil becas' and illustrations of a female and a male student.</p>	<p>En este primer año de gobierno</p> <p>Entregamos más de cinco mil becas</p> <p>Pagamos adeudos por ochocientos millones de pesos</p> <p>Entregamos uniformes escolares a más de veinticuatro mil niños</p> <p>Estamos modernizando la unidad deportiva Morelos</p> <p>Remodelamos treinta y seis obras de espacios deportivos</p> <p>Además incrementó la derrama y la afluencia turística</p> <p>Colima, Gobierno del Estado</p>

<i>Imágenes representativas</i>	<i>Contenido del audio</i>
 <p>36 obras de rehabilitación de espacios deportivos</p> <p>Pagamos adeudos \$800 millones</p> <p>1er AÑO DE GOBIERNO</p> <p>COLIMA GOBIERNO DEL ESTADO</p>	

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

- Se trata de un promocional del Gobierno del Estado de Colima en el que se hace referencia a logros obtenidos durante el primer año de gestión.
- En específico se hace referencia: a la entrega de más de cinco mil becas, al pago de adeudos por ochocientos millones de pesos, a la entrega de uniformes escolares, a la modernización de una unidad deportiva, a la remodelación de treinta y seis obras de espacios deportivos, así como al incremento de la derrama y afluencia turística.
- No se advierte la imagen, voz o nombre del Gobernador Constitucional de la referida entidad federativa, ni se hace referencia alguna a su persona.

En tal sentido, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar, en concepto de esta Comisión de Quejas y Denuncias, es **improcedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, toda vez que, del contenido del promocional denunciado, no se advierte que se trate de un mensaje relacionado con el informe de labores del Gobernador del Estado de Colima y, por ende, difundido fuera de la temporalidad permitida, así como de los límites territoriales establecidos, sino que se trata de propaganda gubernamental lícita en virtud de que está ausente de elementos que lleven a considerar que se actualiza alguna prohibición constitucional como afectación a la equidad en la contienda o promoción personalizada del servidor público.

En efecto contrario a lo afirmado por el partido político denunciante, desde una perspectiva preliminar, no se actualiza la violación al artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que el promocional denunciado no corresponde con la difusión del informe de labores del Gobernador Constitucional del Estado de Colima, toda vez que no se hace referencia al mismo, ni contiene el nombre, voz o imagen de José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador de Colima, sino que se trata de propaganda gubernamental difundida fuera de un proceso electoral, en ejercicio de la obligación estatal de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Esto es, en el promocional denunciado no existen elementos para considerar que se trata de material relacionado con el primer informe de gobierno, porque nada se dice al respecto en la propaganda y porque éste se rindió el primero de octubre de dos mil dieciséis, además de que las frases utilizadas para su difusión fueron otras, como por ejemplo *“lo hicimos posible, 1er informe”*, como se advierte en la imagen que se inserta a continuación.



Por tanto, es dable considerar que el promocional denunciado se trata de propaganda gubernamental y que se ajusta a lo establecido en la Constitución Política y a la normativa aplicable, al tratarse de un spot difundido en el marco del derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas.

En efecto, se trata de la difusión de un mensaje informativo relacionado con logros obtenidos por el Gobierno del referido Estado durante el primer año de gestión, ello amparado en el derecho de los ciudadanos a estar informados, así como a la obligación de los gobiernos de transparencia y rendición de cuentas, en términos de lo dispuesto en el artículo sexto constitucional.

Es por ello que se considera que, de un análisis preliminar, no existe vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafos 7 y 8 constitucional en relación con el 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que como ha sido expuesto, mediante dichas normas lo que se pretende proteger es la equidad en las contiendas electorales mediante la prohibición de que los funcionarios de los tres órdenes de gobierno promocionen su imagen mediante el uso de propaganda gubernamental, así como la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de los procesos electorales, con las excepciones que la propia norma impone.

La Sala Superior ha sostenido que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los Poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos (SUP-RAP-74/2011 y acumulados y SUP-REP-156/2016).

En la especie, el mensaje difundido en el promocional denunciado está relacionado con publicidad de acciones del gobierno, la cual se encuentra dentro del derecho de los ciudadanos a ser informados, y de la obligación del Estado a informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública, sin que se advierta la imagen del Gobernador del Estado, ni tampoco alguna referencia directa a su persona, a su nombre, o bien que se escuche su voz, ni mucho menos algún elemento que afecte la equidad en la contienda, aunado a que el mismo se difundió sólo en el Estado de Colima, en donde no hay proceso electoral en curso.

En tal sentido, de conformidad con el párrafo octavo del artículo 134 constitucional la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Conforme a lo anterior, en concepto de esta Comisión de Quejas y Denuncias y bajo la apariencia del buen derecho, la propaganda difundida en el promocional denunciado tiene carácter institucional, en tanto que se difunden logros obtenidos durante el primer año de gestión del Gobierno del Estado de Colima, por lo que se considera que tiene fines informativos y no se advierte que influya en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, al no encontrarse en desarrollo un proceso electoral en la referida entidad federativa.

Esto es, de un análisis preliminar, se trata de un mensaje cuya finalidad es la de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía, al tratarse de información de interés público cuyo objeto es satisfacer los fines legítimos del Estado.

Al respecto, cabe destacar que de conformidad con la información otorgada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, la difusión del promocional denunciado sólo fue detectada en el estado de Colima, como se aprecia a continuación y no a nivel nacional como afirma el quejoso:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN Y MONITOREO
INFORME DE MONITOREO
CENACOM
OFICINAS CENTRALES

Corte del 26/04/2017 al 26/04/2017

Fecha de emisión 27/04/2017

VERIFICACIÓN DE TRANSMISIÓN NACIONAL									
No.	ESTADO	CEVEM	MATERIAL	VERSIÓN	ACTOR	MEDIO	EMISORA	FECHA INICIO	HORA INICIO
1	COLIMA	16-COLIMA	RV00559-17	COL_PRIMER_ANO_DE_GOBIERNO_LO	DEPPP	TV	XHBZ-TDT-CANAL17	26/04/2017	06:41:50
2	COLIMA	16-COLIMA	RV00559-17	COL_PRIMER_ANO_DE_GOBIERNO_LO	DEPPP	TV	XHBZ-TDT-CANAL17	26/04/2017	21:42:28

Asimismo, en cuanto a los elementos que ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para considerar que existe propaganda personalizada, no se advierte que se actualice ninguno de ellos.

En efecto, no se actualiza el **elemento personal** al no advertirse la emisión de voces, imágenes o símbolos por los que pueda identificarse al Gobernador del Estado. Tampoco se actualiza el **elemento objetivo**, toda vez que del análisis del contenido del mensaje no se desprende de manera efectiva un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, ni se advierte un llamado al voto o referencia a algún proceso electoral, ni tampoco se configura el **elemento temporal** toda vez que no se encuentra en curso proceso electoral alguno en la referida entidad federativa, ni está próximo a iniciarse, por lo que no existe el riesgo de que con dicha propaganda gubernamental se vulnere el principio de equidad.

Tampoco se observa que mediante el promocional denunciado se induzca a la confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas, no se advierte la referencia a algún u organización social, sino que sólo se identifica como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma (Gobierno del Estado de Colima), sin que se advierte, como se adelantó referencia alguna al primer informe de gobierno.

Por tanto, toda vez que del contenido del promocional denunciado no se advierten elementos que hagan referencia al primer informe de gobierno, al no existir símbolos, frases o imágenes que se relacionen con éste, y no se advierte que exista promoción personalizada de José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador del Estado de Colima, ni la posible violación al principio de equidad en alguna contienda electoral, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada resulta **improcedente**, al tratarse de propaganda gubernamental permitida.

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

SEGUNDO. 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 tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, 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 cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto

ACUERDO ACQyD-INE-67/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COL/99/2017

Nacional Electoral, celebrada el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, por **unanimidad** de votos de las Consejeras Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA