

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

Ciudad de México, a siete de octubre de dos mil dieciséis

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

I. PRIMERA DENUNCIA¹. El cinco de octubre de dos mil dieciséis, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, vía correo electrónico, escrito de queja signado por Jesús Merino Granados y Rodrigo Hernández González, Secretario General del Comité Directivo Estatal y Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, a través del cual se denuncia la difusión de su cuarto informe de labores del Senador Luis Fernando Salazar Fernández a través de anuncios espectaculares, en la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, lo que, al decir del quejoso, viola lo previsto en el artículo 134 constitucional, en relación con el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, toda vez que, aduce, no se cumple con el requisito de temporalidad, puesto que el veinticuatro de septiembre del año en curso rindió dicho informe por

¹ Visible a fojas 01 a 40 del expediente.

lo que el periodo en cual podía realizar la promoción de éste corrió del diecisiete al veintinueve de septiembre del presente año, siendo que, a la fecha de la presentación de la queja, existía colocada propaganda alusiva a ese informe a través de diversos espectaculares.

De igual manera, refirió que se trata de una estrategia utilizada por el servidor público para un indebido posicionamiento de su persona, el cual lo realiza mediante la simulación de la difusión de un informe de labores.

Asimismo, argumenta que el contenido que se observa de los materiales propagandísticos denunciados, en modo alguno se circunscribe a una verdadera y genuina labor informativa respecto de su quehacer como servidor público.

Por tal motivo, solicita que esta autoridad ordene el retiro de manera inmediata de la propaganda denunciada y ordene al denunciado que se abstenga de difundir su imagen.

a) REGISTRO, ESCISIÓN, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO². El seis de octubre de dos mil dieciséis, se tuvo por recibida la denuncia planteada, a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016, reservándose su admisión y el correspondiente emplazamiento, así como el pronunciamiento respecto a la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar; asimismo, se ordenó requerir al Senador de la República Luis Fernando Salazar Fernández, así como al Presidente de la Mesa Directiva de dicha cámara, información necesaria para la resolución de la presente solicitud de medidas cautelares; de igual forma, se ordenó a la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Coahuila,

² Visible a fojas 41 a 46 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

llevara a cabo la verificación de la propaganda denunciada en los domicilios referidos por el denunciante en su escrito de queja.

Por otra parte, se acordó escindir los hechos relacionados con la presunta promoción personalizada de Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la Republica, relacionados a un posicionamiento indebido ante la ciudadanía de cara al proceso electoral por venir en aquella entidad federativa, mediante la difusión de su cuarto informe de labores en espectaculares y, en consecuencia, remitir al Instituto Electoral de Coahuila copia certificada del escrito de queja y sus anexos, así como de las constancias que integran el expediente al rubro citado, para que en el ámbito de su competencia determinara lo que en Derecho correspondiera respecto los posibles actos de campaña.

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	OBSERVACIONES	RESPUESTA
INE-UT/10789/2016 ³	Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la Republica	El oficio se notificó a través de la oficialía de partes del Senado de la República el 6 de octubre de 2016	No se ha recibido respuesta
INE-UT/10790/2016	Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la Republica	No se ha podido notificar a través de la oficialía de partes del Senado de la República el 6 de octubre de 2016	N/A
Vía Correo Electrónico ⁴	Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Coahuila	El correo enviado a través de la cuenta institucional del Instituto Nacional Electoral, al Vocal Ejecutivo se realizó el 6 de octubre de 2016	Respuesta el 07/10/2016 vía correo electrónico

b) INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA⁵. El seis de octubre del año en curso, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó

³ Visible a foja 67 del expediente.

⁴ Visible a foja 64 del expediente

⁵ Visible a fojas 69-73 del expediente

realizar una verificación en internet, a fin de obtener información para corroborar la fecha en que el denunciado realizó su cuarto informe de labores.

c) ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES. El siete de octubre de la presente anualidad, 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. Dicho proveído se notificó a la citada Comisión.

II. SEGUNDA DENUNCIA. El seis del presente mes y año, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el escrito signado por el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual también denunció al Senador de la República Luis Fernando Salazar Fernández, esencialmente, por los mismos hechos que el primer escrito de queja precisado, pero realizados a través de diversos medios de comunicación y en otros lugares del Estado de Coahuila, aunado a que también se cuestiona el origen y monto de los recursos económicos utilizados para ese fin.

REGISTRO, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. El siete de octubre de dos mil dieciséis se registró la queja precisada como procedimiento especial sancionador bajo el expediente

UT/SCG/PE/PRI/CG/169/2016; se reservó su admisión y emplazamiento, y se ordenó la realización de diligencias de investigación.

III. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El siete de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Septuagésima Segunda a Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado y

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 acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 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 y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

De conformidad con estos preceptos, las autoridades que cuentan con atribuciones para ordenar la adopción de medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

En el caso, las medidas cautelares solicitadas versan sobre la posible violación al artículo 134 constitucional, en relación con el diverso 242 párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, derivado del supuesto quebrantamiento de las reglas que se deben observar invariablemente para la rendición de informes de labores y gestión por parte de un servidor público federal,

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

SEGUNDO. CONSIDERACIÓN PREVIA

Como cuestión previa, ha de señalarse que la presente determinación se dicta dentro del expediente del procedimiento sancionador ordinario 46 del presente año, correspondiente al primer escrito de queja con el que se dio cuenta en el apartado de antecedentes de esta resolución.

No obstante, considerando que el mismo partido político presentó un segundo escrito de queja enderezado en contra del mismo servidor público y, esencialmente, por los mismos hechos, aunque tramitado en expediente y vía distinta, las constancias y pruebas de ambos asuntos podrán ser objeto de valoración y análisis en el presente acuerdo, dada su íntima relación y conexidad entre sí.

Lo anterior, tomado en cuenta que no son objeto de prueba los hechos notorios, en términos de lo dispuesto en el artículo 461, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha expuesto, en su primer escrito de queja, el Partido Revolucionario Institucional denunció al Senador de la República Luis Fernando Salazar Fernández, por la presunta extemporaneidad en la difusión de su cuarto informe de labores a través de anuncios espectaculares y otros medios de difusión, en la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, así como porque el contenido de dichos promocionales para darlo a conocer, no se ajusta a las previsiones establecidas por

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para ser considerados como un verdadero y genuino ejercicio de comunicación sobre las actividades realizadas como servidor público en el ejercicio que se informa.

Acusación que reiteró en su segundo escrito de queja, solo que en esta ocasión denunció la difusión del referido informe a través de distintos medios de comunicación y en diversos sitios del Estado de Coahuila.

PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

Para acreditar sus afirmaciones el Partido Revolucionario Institucional, aportó los siguientes medios de prueba:

A. Documentales Públicas

a) Acta Fuera de Protocolo, de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, levantada por el Notario Público número ochenta y nueve (89), con ejercicio en la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, licenciado José Gerardo Villareal, en la cual se constató, a la fecha de su elaboración, la colocación de la propaganda denunciada en los siguientes domicilios:

No.	DOMICILIO
1	Carretera Saltillo Monterrey a la altura de Cotsco, Saltillo Coahuila.
2	Boulevard Luis Donald Colosio a la altura de Quinta Real, saltillo Coahuila.
3	Boulevard José Musa de León a un lado del Fraccionamiento San José Residencial, Saltillo Coahuila.
4	Boulevard Luis Donald Colosio aproximadamente a 500 metros antes de llegar a Boulevard Fundadores, Saltillo Coahuila.
5	Carretera Saltillo-Monterrey, frente a mueblería Gala, Saltillo Coahuila.
6	Boulevard Venustiano Carranza 5611 Rancho de Peña 25210, a un lado del Registro Agrario Nacional, Saltillo Coahuila.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

No.	DOMICILIO
7	Boulevard Venustiano Carranza frente al Hospital La Concepción, Saltillo Coahuila.
8	Boulevard Venustiano Carranza 4003 Virreyes Residencial sobre calle Australia, Saltillo Coahuila.
9	Boulevard Nazario Ortiz Garza en sentido de Oriente a Poniente a la altura de Proveedora Industrial y Automotriz Saltillo, Saltillo Coahuila.
10	Boulevard Nazario Ortiz Garza a un lado de la tienda The Home Depot, Saltillo Coahuila.
11	María Mazarello SNC depósito Los 4 Hermanos 25209, saltillo, Coahuila, México.
12	Boulevard los Fundadores 109, San José de los Cerritos 25019, Saltillo Coahuila.
13	Periférico Luis Echeverría Álvarez 207-C Ferretera Valle, San Ramón 25020 Saltillo Coahuila.
14	Periférico Luis Echeverría Álvarez en Colonia La Madrid, Saltillo Coahuila.
15	Boulevard Antonio Cárdenas 2493 frente a Mc Donalds Miravalle 25060 Saltillo Coahuila, San Ramón 25020, Saltillo Coahuila.
16	Periférico Luis Echeverría Álvarez en puente peatonal, a la altura de la Iglesia Nuestra Señora de Lourdes, Saltillo Coahuila.
17	Carretera Zacatecas-Saltillo, pasando Oxxo Gas Santa Elena, Saltillo Coahuila.
18	Periférico Luis Echeverría Álvarez, Nuevo Centro Metropolitano Saltillo, 25022, Saltillo Coahuila.
19	Periférico Luis Echeverría Álvarez A15 Francisco I. Madero 25060, Saltillo Coahuila.
20	Periférico Luis Echeverría Álvarez 955, Latinoamérica Segunda Amp. 25270, Saltillo Coahuila.
21	Periférico Luis Echeverría Álvarez a la altura de Lienzo Charro El Arroyo, Saltillo Coahuila.
22	Carretera Saltillo-Torreón a la altura de Vulcanizadora, pasando Fraccionamiento San José de las Flores, Saltillo Coahuila.

b) Acta Fuera de Protocolo, de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, levantada por el Notario Público número ochenta y nueve (89), con ejercicio en la ciudad de Saltillo, Coahuila de Zaragoza, licenciado José Gerardo Villareal, misma que fue aportada como prueba en el segundo escrito de queja relacionado con los hechos que aquí se analizan, por el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, en la cual se constató la colocación de la propaganda denunciada en los domicilios señalados en inciso a) que antecede, agregando las siguientes sedes:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

No.	DOMICILIO
1	Carretera Torreón-Saltillo a la altura de Jhonson Control, Saltillo Coahuila.
2	Periférico Luis Echeverría Álvarez y Boulevard Isidro López Zertuche en contra esquina de gasolinera, Saltillo Coahuila.

Las actas antes referidas, tienen la calidad de documentales públicas y, por tanto, generan pleno valor probatorio acerca de su contenido, acorde a lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el diverso 22, párrafo 1, fracción I, inciso c), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, toda vez que fue expedida por un funcionario investidos de fe pública, en ejercicio de sus facultades y no estar contradichas por elemento diverso.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1) Acta circunstanciada de seis de octubre de dos mil dieciséis, elaborada con el propósito de indagar en la red informática la fecha en que el Senador de la República Luis Fernando Salazar Fernández, rindió formalmente su cuarto informe de labores legislativas.

De dicha acta, se obtuvo que en el portal de la red social Facebook, existe un perfil público presuntamente perteneciente a Luis Fernando Salazar Fernández, ya que contiene la insignia de validación, es decir, que corresponde a una página verificada por la mencionada red social, de lo que se sigue, en principio, que se trata de una página auténtica de este personaje público.

De la búsqueda en dicho portal, se aprecian dos publicaciones, ambas de **veinticuatro de septiembre del presente año**, de las que se desprende lo siguiente:

De la primera se observa el siguiente texto:

Hoy cumplo con una obligación fundamental de todo servidor público: rendir cuentas a los ciudadanos.#4toInforme, la cual viene acompañada de una imagen del funcionario en mención.

Por cuanto hace a la segunda imagen, se advierte el texto:

Ha llegado el momento, Coahuila puede y va a estar mejor. Hoy les rindo mi 4to Informe de Actividades Legislativas,

Acompañado del video de un evento relativo a la rendición del Cuarto Informe Legislativo de Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la Republica, en el cual se aprecia su imagen y voz.

2) Correo electrónico signado por el Lic. Sergio Alejandro González Armenta, Asesor Jurídico de la Junta Local de este Instituto en el estado de Coahuila, por el que remite acta circunstanciada levantada con motivo de la diligencia de verificación de los espectaculares denunciados.

Del acta remitida se desprende que la diligencia inició el seis de octubre del presente año a las 16:00 horas y concluyó el día de hoy a las 13.30 horas, constatando que en quince de las sedes aún se encuentran espectaculares alusivos al cuarto informe

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

de labores de Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la Republica y en las nueve restantes no se localizó propaganda.

Para mayor referencia, a continuación se inserta un cuadro en el que se señalan los domicilios en los que se localizó la propaganda denunciada:

No.	DOMICILIO	SE LOCALIZÓ PROPAGANDA
1	Carretera Saltillo Monterrey a la altura de Cotsco, Saltillo Coahuila.	SI
2	Boulevard Luis Donaldo Colosio a la altura de Quinta Real, saltillo Coahuila.	SI
3	Boulevard José Musa de León a un lado del Fraccionamiento San José Residencial, Saltillo Coahuila.	SI
4	Boulevard Luis Donaldo Colosio aproximadamente a 500 metros antes de llegar a Boulevard Fundadores, Saltillo Coahuila.	SI
5	Carretera Saltillo-Monterrey, frente a mueblería Gala, Saltillo Coahuila.	NO
6	Boulevard Venustiano Carranza 5611 Rancho de Peña 25210, a un lado del Registro Agrario Nacional, Saltillo Coahuila.	SI
7	Boulevard Venustiano Carranza frente al Hospital La Concepción, Saltillo Coahuila.	NO
8	Boulevard Venustiano Carranza 4003 Virreyes Residencial sobre calle Australia, Saltillo Coahuila.	NO
9	Boulevard Nazario Ortiz Garza en sentido de Oriente a Poniente a la altura de Provedora Industrial y Automotriz Saltillo, Saltillo Coahuila.	SI
10	Boulevard Nazario Ortiz Garza a un lado de la tienda The Home Depot, Saltillo Coahuila.	NO
11	María Mazarello SNC depósito Los 4 Hermanos 25209, saltillo, Coahuila, México.	SI
12	Boulevard los Fundadores 109, San José de los Cerritos 25019, Saltillo Coahuila.	SI
13	Periférico Luis Echeverría Álvarez 207-C Ferretera Valle, San Ramón 25020 Saltillo Coahuila.	NO
14	Periférico Luis Echeverría Álvarez en Colonia La Madrid, Saltillo Coahuila.	SI
15	Boulevard Antonio Cárdenas 2493 frente a Mc Donalds Miravalle 25060 Saltillo Coahuila, San Ramón 25020, Saltillo Coahuila.	NO
16	Periférico Luis Echeverría Álvarez en puente peatonal, a la altura de la Iglesia Nuestra Señora de Lourdes, Saltillo Coahuila.	NO

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

17	Carretera Zacatecas-Salttillo, pasando Oxxo Gas Santa Elena, Saltillo Coahuila.	NO
18	Periférico Luis Echeverría Álvarez, Nuevo Centro Metropolitano Saltillo, 25022, Saltillo Coahuila.	NO
19	Periférico Luis Echeverría Álvarez A15 Francisco I. Madero 25060, Saltillo Coahuila.	SI
20	Periférico Luis Echeverría Álvarez 955, Latinoamérica Segunda Amp. 25270, Saltillo Coahuila.	SI
21	Periférico Luis Echeverría Álvarez a la altura de Lienzo Charro El Arroyo, Saltillo Coahuila.	SI
22	Carretera Saltillo-Torreón a la altura de Vulcanizadora, pasando Fraccionamiento San José de las Flores, Saltillo Coahuila.	SI
23	Carretera Torreón-Salttillo a la altura de Jhonson Control, Saltillo Coahuila.	SI
24	Periférico Luis Echeverría Álvarez y Boulevard Isidro López Zertuche en contra esquina de gasolinera, Saltillo Coahuila.	SI

Toda vez que el acta señalada fue realizada por un servidor público adscrito a este Instituto en ejercicio de sus atribuciones y remitida por un canal oficial, en principio debe considerarse como documental pública, puesto que no existe prueba en contrario respecto de su validez o contenido.

Por lo anterior, las probanzas señaladas al tener la calidad de documentales públicas, generan pleno valor probatorio acerca de su contenido acorde a lo previsto en el artículo 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, toda vez que fueron expedidas por funcionarios electorales en ejercicio de sus atribuciones, y no estar contradicha por elemento diverso.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De lo aducido por el quejoso y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- De conformidad con el acta circunstanciada de seis de octubre del año que transcurre, se demuestra que Luis Fernando Salazar Fernández Senador de la República, rindió su cuarto informe de labores el veinticuatro de septiembre del año en curso.
- De conformidad con las Actas Fuera de Protocolo, levantadas por el Notario Público número ochenta y nueve (89), con ejercicio en Saltillo Coahuila de Zaragoza, se constató la existencia de la propaganda denunciada, alusiva al cuarto informe de labores de Luis Fernando Salazar Fernández, en veinticuatro sedes, el cuatro de octubre de dos mil dieciséis.
- De acuerdo con el Acta levantada vía correo electrónico, por el personal de la Junta Local de este Instituto en el estado de Coahuila, al día de la fecha se encontraron quince de los veinticuatro espectaculares denunciados.

CUARTO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE 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 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* —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, 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 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.

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 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 y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o

jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁶

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.

QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. MARCO NORMATIVO APLICABLE

Le Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé en su artículo 242, párrafo quinto, lo siguiente:

Artículo 242.

...

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.

Debe recordarse que, 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

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

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, de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.**⁷

Resulta pertinente citar además, el criterio sostenido por dicho órgano jurisdiccional en la sentencia del expediente SUP-REP-3/2015,⁸ 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 a hacer efectiva la protección de las normas constitucionales de la materia.

⁷ Visible en la liga <http://www.te.gob.mx/IIUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LVIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=LVIII/2015>

⁸ Visible en la liga <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00003-2015.htm>

3. *El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que 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.

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 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.**
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.

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

1. PROPAGANDA FIJA (ESPECTACULARES)

1.1. TEMPORALIDAD

Como ha quedado precisado en el apartado de pruebas, particularmente de conformidad con el acta circunstanciada de seis de octubre del presente año, misma que ha quedado descrita con antelación, existen elementos suficientes para afirmar,

en principio, que Luis Fernando Salazar Fernández, rindió su cuarto informe de labores legislativas el pasado veinticuatro de septiembre de la presente anualidad.

Como se anticipó, personal adscrito a la Junta Local de este Instituto en el estado de Coahuila, informó que, al día de la fecha, encontró quince de los veinticuatro espectaculares alusivos al cuarto informe de labores de Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la Republica.

En este sentido, se considera aplicable al presente caso el siguiente criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR, SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38 a 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que las medidas cautelares tienen una función preventiva y tutelar, además de que se caracterizan por ser sumarias debido a que se tramitan en plazos breves; en consecuencia, tratándose de publicidad o propaganda que se considere ilegal en medios diversos a radio y televisión, como la contemplada en bardas, espectaculares o vehículos, entre otros, para efecto de resolver respecto de la propuesta de medidas cautelares, bastará que se demuestre o existan indicios suficientes de su difusión sin que tengan que identificarse plenamente todos los sitios o medios en que se publiquen, ya que si a partir del análisis del contenido de la publicidad, existen elementos que permitan a la autoridad administrativa electoral determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho, ello es suficiente para proponer la suspensión o retiro de la misma, siempre que resulte una medida idónea, necesaria y proporcional.⁹

En efecto, a fin de resolver la solicitud de medidas cautelares, basta que este órgano colegiado tenga indicios suficientes de su difusión sin que sea necesario la certeza plena de todos los sitios o medios en que se publiquen o se hayan denunciado, pues si a partir del estudio al contenido de la propaganda en cuestión, se advierten

⁹ Visible en la liga <http://www.te.gob.mx/IIUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXIV/2015&tpoBusqueda=S&sWord=XXIV/2015>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

elementos que permitan determinar su ilegalidad a través de un estudio bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad puede pronunciarse al respecto.

Sentado lo anterior y tomando en cuenta las reglas que al respecto establece el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el periodo de difusión de siete días antes y cinco después permitido para la difusión de informes de labores, transcurrió del diecisiete al veintinueve de septiembre del año en curso, inclusive; tal y como se ejemplifica en la tabla siguiente:

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

Por tanto, bajo la apariencia del buen derecho y tomando en consideración que el periodo en el que el hoy denunciado podía llevar a cabo la promoción de su cuarto informe de labores legislativas, transcurrió del diecisiete al veintinueve de septiembre del año en curso, inclusive; y dado a que al día de hoy, aun se tuvieron registros de la exposición de quince espectaculares alusivos a ese informe, se acredita la extemporaneidad de la misma.

En efecto, como resultado del análisis al material probatorio, se encontraron colocados quince espectaculares ubicados en las siguientes sedes:

- 1 Carretera Saltillo Monterrey a la altura de Cotsco, Saltillo Coahuila.
- 2 Boulevard Luis Donaldo Colosio a la altura de Quinta Real, saltillo Coahuila.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/PRI/JL/COAH/46/2016

- 3 Boulevard José Musa de León a un lado del Fraccionamiento San José Residencial, Saltillo Coahuila.
- 4 Boulevard Luis Donald Colosio aproximadamente a 500 metros antes de llegar a Boulevard Fundadores, Saltillo Coahuila.
- 5 Boulevard Venustiano Carranza 5611 Rancho de Peña 25210, a un lado del Registro Agrario Nacional, Saltillo Coahuila.
- 6 Boulevard Nazario Ortiz Garza en sentido de Oriente a Poniente a la altura de Provedora Industrial y Automotriz Saltillo, Saltillo Coahuila.
- 7 María Mazarello SNC depósito Los 4 Hermanos 25209, saltillo, Coahuila, México.
- 8 Boulevard los Fundadores 109, San José de los Cerritos 25019, Saltillo Coahuila.
- 9 Periférico Luis Echeverría Álvarez en Colonia La Madrid, Saltillo Coahuila.
- 10 Periférico Luis Echeverría Álvarez A15 Francisco I. Madero 25060, Saltillo Coahuila.
- 11 Periférico Luis Echeverría Álvarez 955, Latinoamérica Segunda Amp. 25270, Saltillo Coahuila.
- 12 Periférico Luis Echeverría Álvarez a la altura de Lienzo Charro El Arroyo, Saltillo Coahuila.
- 13 Carretera Saltillo-Torreón a la altura de Vulcanizadora, pasando Fraccionamiento San José de las Flores, Saltillo Coahuila.
- 14 Carretera Torreón-Saltillo a la altura de Jhonson Control, Saltillo Coahuila.
- 15 Periférico Luis Echeverría Álvarez y Boulevard Isidro López Zertuche en contra esquina de gasolinera, Saltillo Coahuila.

En este contexto, al haber concluido el periodo durante el cual, el denunciado tenía permitido difundir la propaganda correspondiente a su cuarto informe de labores legislativas, y al demostrarse que en fecha posterior a ella la misma seguía exhibida; bajo la apariencia del buen derecho y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, se **concede la adopción de medidas cautelares en términos y para los efectos que se precisan más adelante.**

Ahora bien, tomando en cuenta que, al haberse agotado el periodo legal para tal fin, a la fecha no puede estarse difundiendo a través de ningún medio comisivo ningún tipo de propaganda que aluda al cuarto informe de labores de Luis Fernando Salazar Fernández, con independencia de que el contenido se ajuste o no a los extremos legales, y, además, tomando en cuenta que se ha presentado una segunda queja mediante la que se ha denunciado que se encuentra difundiéndose, exhibiéndose o repartiéndose propaganda con las mismas características a las aquí analizadas, en espectaculares, medios de comunicación impresos, llamadas telefónicas, mensajes de texto, cineminutos, spots de radio y televisión, productos de primera necesidad, kits de primeros auxilios, volantes, tortilleros y bolsas ecológicas, esta autoridad considera procedente ordenar, en **tutela preventiva**, que Luis Fernando Salazar Fernández lleve a cabo el retiro, suspensión o cancelación de cualquier material de propaganda alusiva o relacionada con su cuarto informe de labores que aún siga vigente, exhibiéndose o entregándose, bajo cualquier modalidad.

1.2. CONTENIDO

Con independencia de que el análisis preliminar realizado en el apartado anterior, respecto a la temporalidad de los espectaculares denunciados, es suficiente para el dictado de las medidas cautelares a fin de agotar el principio de exhaustividad, a continuación se procede a la valoración de su contenido

Respecto al material que en este apartado se abordará, conviene recordar que el Partido Revolucionario Institucional aduce que la difusión del cuarto informe de labores del denunciado a través de anuncios espectaculares, no se ajustó a las previsiones establecidas en el citado artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni a los criterios que al respecto han definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que el informe de labores debe ser un veraz y genuino ejercicio de información a la ciudadanía respecto de las acciones realizadas en el ejercicio de su encargo.

Del material probatorio antes referido, se pueden advertir cuatro tipos diferentes de publicidad, atendiendo al contenido que en cada uno se refleja, en términos de lo afirmado por el Notario Público que levantó las actas; razón por la cual a continuación se describirán cada uno de estos tipos:

- a) Espectacular con fondo azul, del que se observa la imagen del denunciado, en una proporción de una tercera parte del total del promocional, quien viste una camisa blanca, corbata y pantalón azul, así como una frase en letras blancas que señala **“AHORA”**; en la parte inferior, se visualiza enmarcada la leyenda **“LUIS FERNANDO SALAZAR”**, y del lado derecho del espectacular, la frase **“4TO INFORME LEGISLATIVO Y DE GESTIÓN”**.
- b) Espectacular con fondo azul, en el que se visualiza nuevamente la imagen del servidor público denunciado, con las mismas proporciones que las referidas en el inciso anterior, quien lleva una camisa blanca, corbata y pantalón azul; asimismo se observa una leyenda en letras

blancas que dice “YA”; en la parte inferior, se aprecia enmarcada la leyenda “**LUIS FERNANDO SALAZAR**”, y del lado derecho del espectacular la frase “**4TO INFORME LEGISLATIVO Y DE GESTIÓN**”.

- c) Espectacular con fondo azul, del que se advierte la imagen del servidor público denunciado, en similares proporciones en un caso, y en otro de aproximadamente una quinta parte del total del espectacular, quien viste camisa blanca y corbata; posteriormente se visualiza una leyenda en letras blancas que dice “**A LO QUE SIGUE**”; en la parte inferior, de forma enmarcada se aprecia el nombre “**LUIS FERNANDO SALAZAR**” y, del lado derecho, la expresión “**4TO INFORME LEGISLATIVO Y DE GESTIÓN**”.
- d) Espectacular con fondo gris, en la que se percibe la imagen del denunciado, en proporciones similares a las descritas por cuanto hace a uno, y de una quinta parte aproximadamente, respecto de otro, quien viste camisa blanca y corbata y una leyenda en letras blancas que dice “**HOY**”; en la parte inferior, se encuentra enmarcada la leyenda “**LUIS FERNANDO SALAZAR**”, y del lado derecho la frase “**4TO INFORME LEGISLATIVO Y DE GESTIÓN**”.

Del análisis integral a la publicidad antes descrita, se advierte, como común denominador en todas ellas, lo siguiente:

- a) La imagen del Senador de la Republica Luis Fernando Salazar Fernández, en proporciones predominantes en relación con el resto del contenido de los espectaculares.

- b) El nombre del servidor público denunciado de forma destacada por una marco que lo circunda y su primer apellido anunciado en un tamaño superior respecto a su nombre.
- c) Las frases utilizadas en los espectaculares son las siguientes:
- **“AHORA”**
 - **“YA”**
 - **“A LO QUE SIGUE”**
 - **“HOY”**
 - **“4TO INFORME LEGISLATIVO Y DE GESTIÓN”**
- d) En ninguno de los tipos de publicidad se hace alusión a la fecha en que se rendiría formalmente el informe de actividades legislativas, ni tampoco a hechos relacionados con la materia propia del informe que supuestamente se pretende propalar entre la ciudadanía.

Como se dijo en el apartado de “marco normativo” del presente acuerdo, los informes de labores o de gestión, no serán considerados como propaganda, siempre que su difusión se limite una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor y que la misma no exceda los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que este se rinde.

Aunado a ello, en esa disposición se establece que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas¹⁰, estableció, sobre tópicos normativos idénticos a las previsiones contempladas en la disposición legal que se estudia, que las condiciones que ahí se establecen, no consignan alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asociara a los promocionales respectivos la personalidad de quien lo rindiera.

Lo anterior, se argumentó, ya que la disposición contenida en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 Constitucional, prohíbe influenciar desde el Estado la equidad en la competencia entre los partidos políticos, así como incluir en toda la propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces, o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Conforme a dicha interpretación, ni siquiera con motivo de los informes de labores, así como tampoco de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse las prohibiciones establecidas en la norma suprema.

En adición a lo anterior, y llevando a cabo una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, es válido concluir que, si bien es cierto, les está permitido a los servidores públicos llevar a cabo la difusión de sus informes de labores, dicha promoción debe circunscribirse a las reglas siguientes:

1. Aludir esencialmente al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que conduzcan a la persona quien lo expone;

¹⁰ Visible en la liga <http://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=category/expediente/acci%C3%B3n-de-inconstitucionalidad-222014-y-sus-acumuladas-262014>

2. Se refieran exclusivamente a los actos de gobierno realizados;

3. No constituyan un vehículo para enaltecer o destacar la personalidad de quien lo rinde, sino que sean diseñados para cumplir con los fines informativos, educativos o de orientación social a que se refiere la Constitución, así como a las acciones o cumplimiento de metas obtenidas durante el periodo que se informe, de manera que permitan evaluar el desempeño y la gestión pública.

De esta forma, toda aquella propaganda tendente a aludir o destacar los informes de gestión, debe contener imágenes relacionadas preponderantemente sobre los tópicos que se pretende informar, siempre que no se traduzcan en la exaltación de la imagen o personalidad del gobernante.

En este sentido, la imagen del servidor público debe quedar relegada a un segundo lugar frente a sus acciones de gobierno, puesto que lo relevante, es y debe ser, la rendición de cuentas de su gestión, a fin de que la ciudadanía esté en aptitud de evaluar sus acciones de gobierno.

En síntesis, existirá promoción personalizada en contravención a las disposiciones bajo estudio, cuando los mensajes difundidos destaquen la figura del servidor público por encima de las actividades realizadas en cumplimiento de su deber.

Las anteriores consideraciones fueron sostenidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso al procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015, en sesión pública de once de mayo de dos mil quince.

Con base en lo expuesto, y por cuanto hace al material a estudio, esta autoridad electoral estima que los espectaculares denunciados, en un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se ajustan a los parámetros señalados con anterioridad.

Esto es así, ya que del análisis realizado a los espectaculares materia de la presente medida, se observa que el contenido que se presenta en todos ellos, no alude a acciones o actividades llevadas a cabo en su carácter de servidor público durante el ejercicio que se pretende informar, sino que las mismas se limitan a mencionar frases como “YA”, “HOY”, “AHORA”, “A LO QUE SIGUE”, que en modo alguno pueden asociarse con acciones determinadas respecto a una labor legislativa que debió llevar a cabo el servidor público denunciado durante el periodo que pretendía informar, sino a destacar o enaltecer la figura y persona de Luis Fernando Salazar Fernández.

En este sentido, en un análisis preliminar y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, esta autoridad concluye que los elementos que se contienen en los espectaculares denunciados, podrían ser conculcatorios de las reglas sobre rendición de informes de labores prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no ceñirse, de primera mano, a un genuino ejercicio de rendición de cuentas respecto de la labor que tiene encomendada como Senador de la República, ya que, como se señaló, ninguno de los espectaculares refiere o hace alusión a las actividades que se pretenden informar, sino se limitan a utilizar frases que no tienen relación alguna con ello, más allá de la mención “4TO INFORME DE LABORES” la cual, dicho sea de paso, tampoco contiene la fecha en que este se llevaría a cabo.

Por ello, debe ordenarse el cese de la difusión de estos mensajes así como de cualquier otro que contenga características similares a las apuntadas, 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 aisladas, y se concretan a resaltar la figura personal del funcionario por encima del ejercicio propio de su encargo.

En este contexto, bajo la apariencia del buen derecho y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, tomando en consideración tanto la temporalidad como el contenido de la propaganda denunciada, se **concede la adopción de medidas cautelares**.

EFFECTOS. Se suspenda **de inmediato**, en un plazo que no exceda de **doce horas** siguientes a la debida notificación del presente acuerdo, la difusión de los espectaculares ubicados en los domicilios enlistados con antelación, relativos al cuarto informe de labores legislativas de Luis Fernando Salazar Fernández.

Asimismo, y considerando que ha quedado acreditada la difusión de la propaganda fuera del plazo legal permitido, como **tutela preventiva**, se ordena al denunciado el retiro, suspensión o cancelación de cualquier material propaganda alusiva o relacionada con el cuarto informe de labores de Luis Fernando Salazar Fernández, que aún siga vigente, exhibiéndose o entregándose, bajo cualquier modalidad. Lo

anterior deberá cumplirse **de inmediato**, en un plazo que no exceda de **doce horas** siguientes a la debida notificación del presente acuerdo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

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 **veinticuatro horas** siguientes a la realización de esas acciones.

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, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no enjuicia respecto de la existencia de alguna infracción que pudiera llegar a determinar la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración.

SEXTO. 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,¹¹ debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, *in fine*, de

¹¹ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III.40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."

la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia 5/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

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.- De la interpretación funcional del artículo 109, párrafo 3, in fine, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que el plazo para impugnar toda determinación del Instituto Nacional Electoral, sobre la adopción de medidas **cautelares** es de cuarenta y ocho horas, tanto en el procedimiento ordinario como en el especial; sin embargo, dicho plazo debe aplicarse también para la presentación del medio de impugnación cuando se combata la negativa o reserva de otorgar las medidas cautelares referidas, atendiendo a su naturaleza sumaria, al carácter urgente de la tramitación del recurso y al principio de igualdad procesal.

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, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada, por cuanto hace a la difusión de propaganda fija relativa al cuarto informe de labores

legislativas de Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la República, en términos de lo razonado en el considerando **QUINTO**.

SEGUNDO. En apego a lo establecido en el mismo Considerando, se **ordena** a Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la República, que realice todos los actos y gestiones necesarias, suficientes e idóneas, a fin de que se retire la propaganda relativa al cuarto informe de labores legislativas, en los espectaculares ubicados en los quince domicilios señalados en el presente acuerdo, **de manera inmediata** en un plazo que no podrá exceder de **doce horas** contadas a partir de la legal notificación de la presente resolución.

Asimismo, se ordena al denunciado a que, en el plazo de **veinticuatro horas** siguientes a que dé cumplimiento al presente acuerdo, informe de ello a esta autoridad electoral nacional.

TERCERO. Como **tutela preventiva**, se ordena al denunciado el retiro, suspensión o cancelación de cualquier otro material de propaganda alusiva o relacionada con su cuarto informe de labores, que aún siga vigente, exhibiéndose o entregándose, bajo cualquier modalidad. Lo anterior deberá cumplirse **de inmediato**, en un plazo que no exceda de **doce horas** siguientes a la debida notificación del presente acuerdo, en términos y por las razones expuestas en el Considerando **QUINTO** de esta resolución.

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.

QUINTO. En términos del considerando **SEXTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión de procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, *in fine* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Segunda Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de octubre de dos mil dieciséis, en los siguientes términos:

Por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, y el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, con excepción del RESOLUTIVO TERCERO, el cual fue aprobado por mayoría de dos votos, con el voto en contra de la Consejera Beatriz Eugenia Galindo Centeno.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA