

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL REPRESENTANTE SUPLENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO, EL DÍA PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL ONCE, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/CG/021/2011.

México Distrito Federal, a 04 de abril de 2011.

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

I.- Con fecha primero de abril de dos mil once, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito de fecha treinta y uno de marzo de los corrientes, signado por el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual hace del conocimiento de esta Secretaría el presunto incumplimiento a las obligaciones constitucionales y legales atribuibles al Gobernador Constitucional del Estado de México, al Partido Revolucionario Institucional y a quien resulte responsable y que hace consistir en presunta violación a los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 2, numeral 2 y 228, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; señalando en lo que interesa lo siguiente:

“(…)

*1. Desde el pasado día **1 uno de Marzo del 2011**, y hasta la fecha, en cobertura nacional, por los canales de televisión correspondientes a las televisoras Televisa y TV Azteca, se transmiten diversos promocionales de propaganda cuyo contenido es gubernamental respecto de las obras y logros realizados por el C. Enrique Peña Nieto realizó durante su campaña electoral como candidato a Gobernador del Estado de México, como son la construcción del "Mexibus", la creación de Universidades en La Paz Atenco, y ciudad Nezahualcoyotl, la construcción de una autopista Toluca - Zitácuaro, la construcción de hospitales (en Texcoco por ejemplo), la construcción del macro circuito, de la planta de bombeo, entre otras, situación que es violatoria de la normatividad electoral, ya que hace referencia a actos realizados durante su campaña electoral promocionando su imagen y logros de gobierno fuera de su ámbito geográfico de*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

responsabilidad, con la utilización de recursos públicos y generando inequidad en los procesos electorales en desarrollo.

2.-De manera continua, sistemática y reiterada, en cobertura nacional y durante la diversa barra de programación de los canales de televisión correspondientes a Televisa y TV Azteca, como lo es la transmisión de los partidos de fútbol de la selección mexicana, se están difundiendo dichos promocionales de propaganda gubernamental respecto de los Compromisos que el C. Enrique Peña Nieto realizó durante su campaña electoral como candidato a Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral, ya que realiza promoción de su imagen, así como refiere a compromisos de campaña aún y a pesar de que en el Estado de México ha dado comienzo el Proceso Electoral Local.

3.-En los estados de Coahuila, Estado de México, Hidalgo y Nayarit se encuentran desarrollándose procesos electorales ordinarios respectivamente, así como elecciones extraordinarias en Oaxaca, Puebla y Veracruz, con lo que genera inequidad en los comicios electorales en desarrollo.

4. El contenido de uno los promocionales es el siguiente:

(...)

5. Que el pasado 2 de Enero de 2011 dio formalmente inicio el Proceso Electoral del Estado de México, para elegir el cargo de Gobernador del Estado de México.

NORMATIVIDAD ELECTORAL QUE SE ESTIMA ESGRIMIDA: *A continuación se transcribe el marco normativo:*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.(Se transcribe).

Artículo 134. (Se transcribe)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 2. (Se transcribe)

Artículo 49. (Se transcribe)

Artículo 228. (Se transcribe)

Artículo 347(Se transcribe)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de servidores públicos.

Artículo 2.- (Se transcribe)

Artículo 3.- (Se transcribe)

Artículo 4.- (Se transcribe)

Artículo 5.- (Se transcribe)

Lineamientos en Materia de Propaganda Política y Electoral aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México mediante Acuerdo N° CG/42/2009 de fecha 8 de abril de 2009.

Artículo 13. *(Se transcribe)*

Artículo 14. *(Se transcribe)*

Artículo 15. *(Se transcribe)*

Artículo 16. (Se transcribe)

De conformidad con lo dispuesto en los últimos tres párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen la obligación, en todo tiempo, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

*De una interpretación armónica, sistemática y funcional de lo consagrado en toda la normatividad transcrita se advierte que la propaganda denunciada es violatoria de la normatividad electoral, ya que si se considere que se trata de propaganda gubernamental o institucional existe prohibición expresa de su difusión en **cadena nacional**, incluido particularmente los estados de Nayarit, Coahuila, Hidalgo y el Estado de México destacando que en este último el pasado 2 de Enero dio inicio el proceso*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

electoral para elegir Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa, también es cierto que el gobierno del Estado de México, emanado del Partido Revolucionario Institucional, de forma reiterada ha transmitido continua y sistemáticamente diversos promocionales de propaganda gubernamental respecto de los Compromisos cumplidos por el C. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, mismos que han referido los 400 y 500 compromisos cumplidos por el Gobierno del Estado de México.

De lo anterior, conviene precisar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece la fecha precisa en la que el Ejecutivo deberá rendir su informe de actividades, lo cual se cita a continuación:

Artículo 77. (Se transcribe)

*Es así que la difusión de los promocionales que refieren a los 400 y 500 compromisos cumplidos por el Gobierno del Estado de México, NO fueron durante el periodo comprendido para que el titular del Ejecutivo del Estado de México, el C. Enrique Peña Nieto realizara su informe anual de actividades y logros de Gobierno, es así, según datos de la página de internet del Gobierno del Estado de México, el 5to. Informe de Gobierno que comprende las actividades y logros del año 2009 y 2010 se llevó a cabo el pasado 5 de Septiembre de 2010; por lo que atento a lo antes precisado y dando cumplimiento a lo preceptuado por el numeral 2 del artículo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el promocional que actualmente se está difundiendo y que habla sobre los 600 Compromisos del Estado de México, resulta violatorio de la normatividad electoral, ya que se encuentra fuera de la temporalidad que la ley establece para realizar difusión respecto de los informes de labores de los servidores públicos; por lo que resulta evidente la intención del C. Enrique Peña Nieto de hacer promoción personalizada de su imagen, en **cobertura nacional**, es decir, que se puede ver en entidades federativas que actualmente se encuentran en desarrollo del proceso electoral.*

Por lo anterior se advierte, como se ha dicho, que con la difusión de la referida propaganda gubernamental en la cual se da a conocer a la ciudadanía de todo el país no solo la imagen del C. Enrique Peña Nieto, abusando del derecho que la ley le otorga dentro de su encargo como Gobernador Constitucional del Estado de México; generando inequidad en los procesos electorales en desarrollo al difundirse en cobertura nacional Compromisos y acciones del Gobierno del Estado de México que únicamente se deben difundir en su ámbito territorial de responsabilidad; por lo que se están vulnerando los artículos precitados y por ello es motivo de que se inicie el presente procedimiento administrativo sancionador.

Por su parte el Código Electoral del Estado de México establece lo siguiente:

Artículo 157. (Se transcribe).

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

Por otra parte el artículo 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente: (Se transcribe)

*De una interpretación del precepto antes citado en relación con los argumentos y consideraciones expuestas en el presente escrito los promocionales objeto de la denuncia que pretenden referirse a los logros obtenidos durante la Campaña Electoral del C. Enrique Peña Nieto ahora Gobernador del Estado de México y que a la fecha se pretende cumplir los 600 compromisos adquiridos en campaña, sin que de su contenido se pueda advertir que se trata de un informe de actividades y logros de gestión, sino de promoción personalizada, se advierte que debe estar limitado en cuanto a su difusión en estaciones y canales con cobertura **REGIONAL** correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del Gobierno del Estado, es decir debe circunscribirse a la entidad del Estado de México, para que no sea considerada como propaganda; lo anterior en el supuesto de que no se estuviese desarrollando proceso electoral local, sin embargo la normatividad local prevé la suspensión de dicho tipo de propaganda gubernamental con la finalidad de generar equidad en el proceso electoral de la entidad.*

*De lo anterior se colige que existe una vulneración sistemática, reiterada y continua del Gobierno del Estado de México y del Partido Revolucionario Institucional en su carácter de garante (culpa in vigilando) de la normatividad electoral tanto federal como local, por la difusión en cobertura nacional de los promocionales que contienen propaganda gubernamental respecto de los **"600 Compromisos"** como son la construcción del "Mexibus", la creación de Universidades en La Paz Atenco, y ciudad Nezahualcoyotl, la construcción de una autopista, la construcción de hospitales (en Texcoco por ejemplo), la construcción del macri circuito, de la planta de bombeo, entre otras del C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral, ya que realiza promoción personalizada de su imagen abusando del derecho que la normativa constitucional le permite.*

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base III y V; 116, fracción IV, incisos c), d), j) y n), y 122, bases primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución General, permite concluir que, respecto de la obligación dirigida a los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, así como la prohibición de la propaganda personalizada que difundan los órganos ahí señalados, para impedir la promoción individualizada de los servidores públicos, la competencia para conocer de ese tipo de infracciones puede corresponder, por regla general, al ámbito federal o al ámbito de los Estados y del Distrito Federal, dependiendo de la incidencia o efectos en el tipo de elección de que se trate; ello sin que sean óbices los razonamientos sostenidos por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-023/2010, SUP-RAP-055/2010 y SUP-RAP-076/2010.

En esa tesitura si se analizan el contenido de los promocionales objeto de la denuncia, a la luz de los elementos que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, nos encontramos ante que el promocional de cuenta motivo de la presente denuncia, se encuentra fuera de la temporalidad que marca el artículo 77 de la Constitución Política del Estado de México, específicamente la fracción XVIII antes citado.

Por su parte la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios respecto a la propaganda gubernamental en relación con el contenido del artículo 134 constitucional de los cuales se arriba a las siguientes conclusiones:

1.- Que la propaganda susceptible de infringir el contenido del artículo 134 de la Carta Magna, será toda aquella que tienda a **promocionar velada o explícitamente a un servidor público**, destacando en esencia su imagen, cualidades o calidades personales, **logros políticos y económicos**, partido de militancia, asociando los logros de gobierno con dicho servidor más que con la institución, con el objeto de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.

2.-Que no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134 constitucional en el ámbito electoral, toda vez que para que ello sea considerado así, **resulta necesario determinar si los elementos en ella contenida, pueden ser susceptibles de constituir una violación a los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en los procesos electorales.**

3.-Que la propaganda institucional puede contener el nombre o imagen de algún servidor público con el objeto de identificar el órgano de gobierno que la emite, siempre y cuando el uso de la misma no rebase el marco meramente informativo e institucional.

4.-Que aunque la propaganda institucional contenga el nombre de servidores públicos o la inserción de su imagen, no contraviene el texto del artículo 134 constitucional, cuando tenga como finalidad promocionar a la propia institución, con fines informativos, educativos o de orientación social.

Lo anterior resulta evidente la promoción personalizada del C. Enrique Peña Nieto al difundir el promocional en donde se refiere a los 608 Compromisos obtenidos durante su campaña a la Gobernatura del Estado de México, sin embargo del promocional se habla a futuro, hacia actos inciertos asegurando que se cumplirán la meta en el 2011, 600 Compromisos, haciendo énfasis en decir la voz off lo siguiente: **"2011 es el año del Estado de México, año en el que llegaremos a nuestra meta"**; en el que a toda luz se aprecia la intención dolosa por parte del C. Enrique Peña Nieto y del Partido Revolucionario Institucional, ya que del promocional que se está transmitiendo, por un lado refiere al 2011 como el año del Estado de México en donde es de conocimiento público que en el presente año hay proceso electoral local en el que se elegirá al próximo Gobernador del Estado de México, mismo que ya ha dado inicio el pasado 02

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

dos de Enero (coincidentalmente con el inicio de la transmisión del promocional denunciado).

Por otro lado con la difusión del promocional que se denuncia, resulta claro la pretensión del C. Enrique Peña Nieto, abusando de las facultades que tiene en su carácter de Gobernador del Estado de México, que el claro propósito de difundir su imagen y los supuestos compromisos a cumplir en el 2011, (año de proceso electoral en el estado de México) son única y exclusivamente para posicionarse de forma anticipada para el próximo proceso electoral federal, el cual por mandato de ley dará inicio el próximo mes de Octubre de este 2011 y la Jornada Electoral se desarrollará el primer domingo de Julio, por lo que es evidente la pretensión del C. Enrique Peña Nieto y del Partido Revolucionario Institucional de posicionar su imagen de manera anticipada ante el evidente inicio de un proceso electoral federal ya que ha sido de dominio público sus pretensiones por aspirar a un cargo de elección popular federal.

Lo anterior se robustece con lo dispuesto en el artículo 2 inciso f) y g) del "REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS."; aprobado mediante acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral número CG38/2008.

Artículo 2. (Se transcribe).

Así tenemos que claramente se acredita el supuesto de transgresión al artículo 134 constitucional porque el mensaje influye en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor del C. Enrique Peña Nieto y del Partido Revolucionario Institucional en las entidades Federativas en las que actualmente se desarrollan procesos electorales.

Ahora bien si por otra parte si la propaganda denunciada se considera político-electoral, también es violatoria de la normatividad electoral, por ser considerada como aquella que puede influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

En efecto, de conformidad con el artículo 41, base III, apartado A, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Constitución Federal, los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular y queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Por ende, el referido **párrafo tercero del Apartado A de la base III del artículo 41 constitucional, establece la prohibición de contratar o adquirir tiempos** en cualquier modalidad **de radio o televisión**, cuando esté dirigida **a influir en las preferencias**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

De tal suerte, lo anterior implica que cualquier persona física o moral, como tal, puede contratar propaganda en radio y televisión cuando no esté dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, toda vez que la Constitución Federal no lo prohíbe.

Es de señalarse que la actividad de los medios de comunicación masiva (radio, televisión, prensa, Internet, etcétera) está sujeta a ciertas disposiciones jurídicas, en forma tal que, entre los elementos que condicionan su actividad, figuran las limitaciones establecidas o derivadas por la propia Constitución y desarrolladas en la ley.

*El propósito de este mandato constitucional, por una parte, asegura a los partidos políticos el acceso a tiempos en radio y televisión, por vía de la administración exclusiva que sobre los mismos realiza el Instituto Federal Electoral; y, por otro lado, proscribire que cualquier persona física o moral contrate **propaganda** en dichos medios de comunicación, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favorecer o contrariar a partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular.*

El concepto de propaganda aludido en la norma constitucional debe entenderse en sentido lato, porque el texto normativo no la adjetiva con las locuciones "política", "electoral", "comercial" o cualquier otra; es decir, la prohibición alude a la propaganda desde la perspectiva del género, para comprender cualquier especie. Por ende, la noción de propaganda que se emplea en el mandato constitucional, guarda relación con la transmisión de cualquier imagen auditiva o visual que, en su caso, favorezca a algún partido político o candidato, pues en sí misma, toda propaganda tiene como acción y efecto el dar a conocer algo, derivado de que la palabra propaganda proviene del latín propagare, que significa reproducir, plantar, lo que, en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar.

*La infracción a la norma constitucional por parte de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión **se surte, desde el momento en que la propaganda difundida en los medios de comunicación, en su caso, favorezca a un partido político o candidato, sin importar la naturaleza del objeto de promoción** (basta con que se difunda en la televisión propaganda con elementos alusivos a aspectos político-electorales, entre los que se encuentran los emblemas de los partidos políticos, sus denominaciones, imagen de sus candidatos, etc).*

Al respecto, cabe señalar que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas; en tanto que la propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que busca colocar en las preferencias electorales a un partido o candidato, un programa o unas ideas.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

Es decir, en términos generales, la propaganda política es la que se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, en tanto que la propaganda electoral es la que se encuentra íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en el proceso para aspirar al poder.

Por lo tanto, se considera que la disposición del artículo 228, párrafo 3, del código federal electoral, que define a la propaganda electoral como "...el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas", admite una interpretación de mayor amplitud, a fin de comprender cualquier otro supuesto de propaganda que influya en las preferencias electorales de los ciudadanos.

*Lo anterior, máxime que una interpretación restrictiva de tal disposición, haría ineficaces las prohibiciones expresamente previstas en el artículo 41, Base III, apartado A, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la prohibición de difundir **cualquier tipo de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de partidos políticos o candidatos.***

Similares razonamientos sostuvo la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-028/2010, en el que concluyó que la promoción personalizada es susceptible de sanción.

De igual manera en diferentes criterios el Consejo General del Instituto Federal Electoral, confirmados por el más alto tribunal electoral, ha manifestado que el contenido de los promocionales de los informes de gobierno de los servidores públicos debe estar encaminado a la rendición de cuentas, es decir a mencionar, difundir y hacer del conocimiento de la ciudadanía las actividades y acciones específicas realizadas durante su gestión, situación que no se actualiza en la especie, toda vez que del contenido del promocional solo refiere cifras respecto a compromisos cumplidos, que no se relacionan con logros o actividades encaminadas a la rendición de cuentas, máxime que como se ha hecho énfasis, la Constitución Local del Estado de México prevé una fecha particular para informar y rendir cuentas sobre la administración que guarda el Estado.

Por todas las aseveraciones expuestas queda acreditado que se trata de un ilícito atípico denominado abuso del derecho, siguiendo a Atienza y Ruiz Manero, este modelo tiene los siguientes elementos:

A) La existencia, prima facie, de una acción permitida por una regla;

B) La producción de un daño como consecuencia, intencional o no de esa acción;

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011**

C) El carácter injustificado de ese daño a la luz de consideraciones basadas en juicios de valor;

D) La generación, a partir de ese balance, de una nueva regla que limita el alcance de la primera, al calificar como prohibidos comportamientos que, de acuerdo con aquélla, aparecían como permitidos.

Finalmente conviene precisar lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del Recurso de Apelación SUP-RAP-184/2010 que al respecto interesa lo siguiente: (Se transcribe)

Por lo que esta Autoridad Administrativa es competente para conocer del caso y analizar en su momento la responsabilidad del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional y Quien o Quienes Resulten Responsables por la violación de la normatividad electoral al difundir en cadena nacional los promocionales objeto de la denuncia.

MEDIDAS CAUTELARES

En atención a los argumentos vertidos y a la prueba técnica que acompaño a la presente queja y los datos de la posible infractora, por este conducto pido que se solicite de manera inmediata a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral tomar las medidas cautelares consistentes en suspender **DE INMEDIATO** la transmisión del spot de propaganda del Gobierno del Estado de México en cobertura nacional ello en atención a que la difusión se está realizando de manera continua sistemática y reiterada y que tal y como se expuso su ámbito geográfico abarca entidades federativas que actualmente se encuentran en periodo de precampaña que se vulnerarían de manera irreparable los principios de equidad e imparcialidad si se continúa con la difusión del spot objeto de la denuncia.

De esta manera y para efectos de no seguir violando tal principio esta autoridad deberá acordar como Medida Cautelar la suspensión inmediata de los actos violatorios, consistentes en la continuación de la transmisión del mencionado spot en televisión.

Hecho lo anterior, se debe iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionado en los términos señalados en los artículos 341 párrafo 1, 345, 367 y siguientes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La importancia de que esta medida se decrete de forma inmediata tiene la finalidad de que mi representado como acción tuitiva de que todos los contendientes de la entidades federativas así como los ciudadanos tengan equitativamente las mismas garantías, derechos y obligaciones por cuanto hace a respetar los plazos y el ámbito geográfico para la transmisión y difusión de mensajes de televisión establecidos por nuestra Carta Magna y el código comicial federal. Particularmente se justifica, ya que como ha quedado expuesto en párrafos precedentes existe la apariencia del buen derecho

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011**

(violación al principio de equidad en la contienda) y el peligro en la demora se actualiza debido las inminentes etapas de campaña a las que entrarán las entidades federativas en las que se están desarrollando procesos electorales ordinarios y extraordinarios.

Resulta aplicable el siguiente criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. *(Se transcribe)*

A fin de robustecer los razonamientos expresados, se ofrecen las siguientes:

PRUEBAS

TÉCNICA: *Consistente en disco compacto que contiene los testigos de los promocionales cuyo contenido es el siguiente:*

Spot de Televisión duración 10 segundos:

Aparece una persona del sexo masculino que dice:

"La autopista Toluca-Zitácuaro nos la firmaron y nos la cumplieron"

En el fondo primero se ve un paisaje desierto para posteriormente apreciar la obra de la autopista Toluca Zitácuaro.

En la parte inferior aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: "Autopista Toluca-Zitácuaro. Ruta de los Insurgentes Bicentenario"

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con los colores verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple"

Finalmente aparece el emblema del Gobierno del Estado de México

INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.- *Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente procedimiento administrativo especial sancionador en lo que favorezcan al interés de mi partido. Particularmente En este acto se solicita que al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en ejercicio de su facultad investigadora, proporcione los testigos de dichos promocionales así como el respectivo pautado y monitoreo, debido a que se tiene la certeza de los mismos, para que se integre al correlativo expediente que se abra con motivo del presente escrito.*

PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANA.- *Esta prueba se ofrece con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la presente.*

(...)"

II.- De conformidad con lo anterior, el mismo día primero de abril del año en curso, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó un acuerdo en el que medularmente sostuvo lo siguiente:

(...)

SE ACUERDA: PRIMERO. Fórmese expediente con el escrito de cuenta, el cual quedó registrado con el número **SCG/PE/PAN/CG/021/2011**; **SEGUNDO.-** Toda vez que en el presente asunto los hechos denunciados se hacen consistir medularmente en la presunta difusión televisiva de propaganda gubernamental correspondiente al Gobierno del Estado de México, lo cual podría constituir infracciones a la normatividad electoral que prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en procesos electorales locales, particularmente, por la difusión del promocional cuyo contenido es el siguiente:

"PROMOCIONAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

Spot de Televisión duración 10 segundos:

Aparece una persona del sexo masculino que dice:

"La autopista Toluca-Zitácuaro nos la firmaron y nos la cumplieron"

En el fondo primero se ve un paisaje desierto para posteriormente apreciar la obra de la autopista Toluca Zitácuaro.

En la parte inferior aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice:

"Autopista Toluca-Zitácuaro. Ruta de los Insurgentes Bicentenario"

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con los colores verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple"

En esta tesitura, la autoridad de conocimiento, de conformidad con el contenido de la jurisprudencia identificada con el número 17/2009 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es "**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE**" determina que la vía procedente para conocer de la denuncia referida en la parte inicial del presente proveído es el procedimiento especial sancionador, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 367, párrafo 1, inciso a) del código electoral federal, en el cual se precisa que el Secretario del Consejo General de este órgano electoral autónomo instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que contravengan lo establecido en el artículo 41, Base III; y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como lo dispuesto en la jurisprudencia identificada con el número 10/2008 antes referida, toda vez que el máximo órgano jurisdiccional de la materia determinó que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión.-----

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011**

En ese sentido, esta autoridad estima que la denuncia de mérito debe ser tramitada bajo las reglas del procedimiento en comento, en virtud de que los hechos denunciados consisten en la presunta difusión televisiva a nivel nacional de propaganda gubernamental, particularmente en estados en donde actualmente se están desarrollando comicios de carácter local (circunstancia que a decir del promovente, pudiera incidir en el normal desarrollo de esas elecciones), arguyendo también posibles actos de promoción personalizada del servidor público denunciado, aspectos que según la óptica del actor, no se ajustan a la norma comicial. Al respecto, esta autoridad reconoce su competencia originaria, exclusiva y excluyente respecto de los hechos señalados, acorde a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, así como en la Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con el número 25/2010, cuyo rubro es **“PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS”**, y en lo resuelto por la Sala Superior del máximo órgano judicial electoral federal en los expedientes SUP-CDC-13/2009 y SUP-RAP-012/2010, por lo que es de reiterarse que la vía procedente para conocer de la denuncia de mérito es el Procedimiento Especial Sancionador.-----

TERCERO.- Expuesto lo anterior, se admite a trámite el presente asunto como un Procedimiento Especial Sancionador, con fundamento en lo establecido en el numeral 362, apartados 8 y 9 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reserva lo conducente al emplazamiento correspondiente, hasta en tanto se culmine la etapa de investigación que esta autoridad administrativa electoral federal en uso de sus atribuciones considera pertinente practicar para mejor proveer, de conformidad con lo establecido en el siguiente punto del actual proveído.-----

CUARTO.- Toda vez que de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las sentencias recaídas a los recursos de apelación identificados con los números de expedientes SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-7/2009 y SUP-RAP-11/2009, en las que se sostuvo medularmente que tratándose del procedimiento especial sancionador, la autoridad realizará el análisis de los hechos denunciados y de las pruebas aportadas por el denunciante, o bien de las que a instancia de éste tenga que requerir legalmente para decidir sobre su admisión o desechamiento, precisando que si bien no está obligada a iniciar una investigación preliminar para subsanar las deficiencias de la queja, ni recabar pruebas, dado que es al denunciante a quien corresponde la carga probatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 368, apartados 1 y 3, inciso e) del código citado, lo cierto es que no existe obstáculo para hacerlo si lo considerara pertinente y en virtud que del análisis al escrito de denuncia presentado por el Partido Acción Nacional, se desprenden indicios relacionados con la comisión de las conductas que se denuncian y que fueron debidamente reseñadas en la primera parte del presente proveído, esta autoridad estima pertinente, con el objeto de proveer lo conducente y de contar con los elementos necesarios para la integración del presente asunto solicitar al **Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral**, que en **breve término** se sirva

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

proporcionar la información que se detalla a continuación: **a)** Si como resultado del monitoreo efectuado por la Dirección a su digno cargo se ha detectado a la fecha del presente requerimiento, en emisoras de televisión a nivel nacional (particularmente aquellas correspondientes a entidades federativas en donde actualmente se están desarrollando procesos electorales), la difusión del promocional que ha sido referido en el punto de acuerdo que antecede; **b)** De ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento anterior, precise si a la fecha dicho material audiovisual se encuentra transmitiéndose, particularmente en entidades en las que se desarrollan procesos electorales locales; **c)** Rinda un informe detallando los días y horas en que fue difundido y las estaciones en que se hubiesen transmitido; **d)** Proporcione el detalle de los concesionarios que hayan transmitido los mensajes en cuestión, así como el nombre de sus representantes legales y en su caso, sus domicilios, y **e)** Se sirva acompañar copias de las constancias que estime pertinentes para dar soporte a lo afirmado en sus respuestas. **f)** Tomando en consideración que el quejoso refiere en la parte inicial de su escrito que: *“...Desde el pasado día **1 uno de Marzo del 2011**, y hasta la fecha, en cobertura nacional, por los canales de televisión correspondientes a las televisoras Televisa y TV Azteca, se transmiten diversos promocionales de propaganda cuyo contenido es gubernamental respecto de las obras y logros realizados por el C. Enrique Peña Nieto realizó durante su campaña electoral como candidato a Gobernador del Estado de México, como son la construcción del "Mexibus", la creación de Universidades en La Paz Atenco, y ciudad Nezahualcoyotl, la construcción de una autopista Toluca - Zitácuaro, la construcción de hospitales (en Texcoco por ejemplo), la construcción del macro circuito, de la planta de bombeo, entre otras...”*, sírvase informar, para el efecto de que esta autoridad se encuentre en aptitud de acordar lo conducente respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, si como resultado del monitoreo efectuado por la Dirección a su digno cargo a la fecha se ha detectado la difusión televisiva de algún promocional diverso al mencionado en líneas anteriores, alusivo a obras y logros del Gobierno del Estado de México, sin perjuicio de que, en su oportunidad y para los efectos de la emisión de la resolución que emita esta autoridad respecto del fondo del presente asunto, rinda un informe respecto de la presunta difusión de promocionales alusivo a obras y logros del gobierno de la entidad en cita, que comprenda la totalidad del periodo denunciado. Lo anterior se solicita así, porque el área en comento es la responsable de realizar el monitoreo de medios y cuenta con las atribuciones y los elementos necesarios para llevar a cabo la diligencia en los términos que se solicita; **QUINTO.** Respecto a la solicitud de medidas cautelares realizada por el Partido Acción Nacional, esta autoridad se reservará acordar sobre su procedencia hasta en tanto reciba la información solicitada al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto en el presente proveído en el numeral que antecede; **SEXTO.** Ténganse por designado como domicilio procesal del Partido Acción Nacional el que se indica en su ocuro inicial, y por autorizadas a las personas que en el mismo menciona, para los fines que se indican; y **SÉPTIMO.** Hecho lo anterior se acordará lo conducente.

(...)"

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

III.- En cumplimiento a lo ordenado en el proveído antes citado, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, giró el oficio SCG/604/2011, al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de esta institución, información relacionada con la difusión de los promocionales denunciados, documento que fue notificado con fecha dos de abril de dos mil once.

IV. El tres de abril de dos mil once, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, el oficio DEPPP/STCRT/1324/2011, suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de esta institución, mediante el cual respondió la solicitud de información planteada por la autoridad sustanciadora, en los términos que se expresan a continuación:

“(…)

Al respecto, me permito informarle que los promocional objeto del oficio que por esta vía se contesta, no corresponden a las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión de los partidos políticos ni de las autoridades electorales, por lo que el personal de esta Dirección Ejecutiva realizó una revisión de las grabaciones con que cuenta el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM) y una vez detectados los promocionales en cuestión, se les generaron las huellas acústicas que permiten al sistema detectar la transmisión de éstos.

Para atender a lo solicitado en su requerimiento, adjunto al presente se remite en disco compacto identificado como **Anexo Único** el reporte de detecciones a nivel nacional proporcionado por el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, por el periodo comprendido del **1 al 3 de abril del año en curso con corte a las 19:29 horas del día de hoy.**

Por cuanto hace a los datos de las emisoras en las que se transmitieron los promocionales de mérito, los mismos serán enviados a la brevedad mediante alcance al presente oficio.

(…)”

V. En misma fecha, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tuvo por recibido el oficio antes referido y dicto proveído que en la parte que interesa señala:

“(…)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

SE ACUERDA: PRIMERO.- Agréguese a los autos el oficio de cuenta; **SEGUNDO.-** Se tiene al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión desahogando el requerimiento de información solicitada; **TERCERO.-** Atendiendo a la jurisprudencia identificada con el número 17/2009 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE”** y toda vez que los hechos denunciados se hacen consistir medularmente en la presunta difusión televisiva de propaganda gubernamental, correspondiente al Gobierno del Estado de México, lo cual podría constituir infracciones a la normatividad electoral que prohíbe la difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de procesos electorales locales, lo que podría constituir violaciones a la normatividad electoral, respecto de las cuales esta autoridad reconoce su competencia originaria, acorde a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, así como lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-CDC-13/2009 y SUP-RAP-012/2010, esta autoridad considera que la vía procedente para conocer de la denuncia de mérito es el Procedimiento Especial Sancionador. La afirmación antes hecha, se basa en lo dispuesto en el artículo 367, párrafo 1, incisos a) y b) del código electoral federal, en el cual se precisa que el Secretario del Consejo General de este órgano electoral autónomo instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que constituyan violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 de la Constitución Federal. Al respecto, en el segundo párrafo del apartado C, del numeral antes citado se contempla que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público; en consecuencia y toda vez que la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, se advierte la existencia de hechos que podrían actualizar la hipótesis de procedencia del especial sancionador en comento, **dese inicio** al procedimiento administrativo especial sancionador contemplado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por las probables violaciones a los artículos referidos en el presente punto, reservándose los emplazamientos que correspondan al presente procedimiento, hasta en tanto no obren en el expediente las diligencias necesarias para dar cumplimiento al debido proceso; **CUARTO.-** En virtud de que los hechos sometidos a la consideración de esta autoridad electoral federal, podrían conculcar los bienes jurídicos tutelados por el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 2; y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en aquellos estados que se encuentran actualmente celebrando un proceso electoral y, más concretamente, en los que se desarrolla la etapa de campaña, con fundamento en lo dispuesto en el artículo

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011**

368, párrafo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se estima procedente poner a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de las medidas cautelares que a su juicio resulten suficientes para hacer cesar los hechos denunciados a través del escrito presentado por el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, **proponiendo su negativa**, en términos de lo razonado por esta Secretaría en el proyecto de acuerdo correspondiente, que será remitido a dicha Comisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 365, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 13 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto; lo anterior en virtud de que a consideración de esta Secretaría, tomando en cuenta la información remitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, particularmente del Informe de Monitoreo del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM) efectuado, así como los calendarios electorales de las entidades federativas que están desarrollando comicios, se desprende que la propaganda denunciada no se ha transmitido en el periodo comprendido de las campañas electorales ni se observa que pueda causarse un daño irreparable a los procesos electorales o a los bienes jurídicos tutelados en el ámbito electoral.

(...)"

VI. En cumplimiento a lo ordenado en el auto referido en el antecedente precedente, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General de este Instituto, giró el oficio SCG/805/2011, dirigido al Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias de este órgano constitucional autónomo, a efecto de que dicha instancia determinara lo conducente, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares en el presente asunto..

VII.- Con fecha cuatro de abril del presente año, se celebró la Décimo Tercera Sesión Extraordinaria de carácter urgente de 2011, de la Comisión de Quejas y Denuncias, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y

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

PRIMERO.- Que en términos de lo dispuesto por los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b); 365, párrafo 4; y 368, párrafo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 13, párrafos 1, 4, 10 y 13 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, así como en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia identificadas con los

rubros "**RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL**"; "**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR**"; y "**MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIR EN RADIO Y TELEVISIÓN**", esta autoridad cuenta con atribuciones suficientes para dictar las medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO.- Que previo al análisis de las constancias que integran el expediente identificado al rubro esta autoridad federal electoral considera pertinente sentar las bases normativas aplicables al caso de mérito y hacer las consideraciones atinentes sobre la procedencia de adoptar medidas cautelares en el procedimiento especial que nos ocupa.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"ARTICULO 41

(...)

III.

(...)

Apartado C.

(...)

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

***Apartado D.** Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley."*

Del texto constitucional que se ha mencionado debe tenerse presente que durante el periodo comprendido de las campañas electorales, hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público (salvo los supuestos de excepción allí reseñados); hipótesis restrictiva que no sólo es aplicable a los comicios constitucionales del orden federal, sino también en los procesos electivos de las entidades federativas.

Ahora bien, debe señalarse que el Instituto Federal Electoral es competente para conocer y en su caso, dictar las medidas cautelares por las conductas objeto de inconformidad, en razón de que constituye el medio a través del cual pueden hacerse cesar cualquier clase de conductas que pudieran trastocar el normal desarrollo de una contienda comicial (federal o local), a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado.

En efecto, del texto constitucional que se ha mencionado debe tenerse presente la proscripción relativa a difundir propaganda gubernamental en radio y televisión, en el periodo comprendido de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial, tanto a nivel federal como en el orden local.

Finalmente, se considera pertinente citar las consideraciones sostenidas en la Cámara Alta del Congreso General, al momento en el cual se dictaminó la iniciativa de ley que a la postre dio pie a la Reforma Constitucional en materia electoral federal acontecida en el año dos mil siete, a saber:

(...)

Al respecto, las Comisiones Unidas plantean las siguientes consideraciones:

En primer lugar creemos necesario otorgar sólidos fundamentos constitucionales a las modificaciones que se introduzcan en la ley respecto a esta crucial materia. Es por ello que se adopta la decisión de plasmar esos fundamentos en la nueva Base III del artículo 41 de la Constitución Federal.

En segundo lugar, pasan a razonar las motivaciones que llevan, a las cuatro Comisiones Dictaminadoras, unidas conforme al turno dictado por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso, a proponer al Congreso de la Unión, y por su conducto al Constituyente Permanente, un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, bajo las siguientes consideraciones:

¹ *Hace varios años que las sociedades y naciones de todo el orbe están inmersas en la revolución provocada por el desarrollo científico y tecnológico que hace posible la*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

comunicación instantánea a través de la radio, la televisión y los nuevos medios cibernéticos, entre los cuales el internet constituye un cambio de dimensión histórica;

2 Las sociedades y naciones del Siglo XXI han quedado enmarcadas en el proceso de globalización de los flujos de información, que desbordan en forma irremediable las fronteras de los Estados; esa nueva realidad, que apenas empezamos a conocer, abre retos inéditos para la preservación de la democracia y la soberanía de los pueblos de cada Nación. No es exagerado afirmar que los sistemas político-constitucionales que cada Estado se ha dado en uso de su derecho a la autodeterminación, en los marcos del Derecho Internacional, viven un enorme desafío;

3 En todas las naciones con sistema democrático se registra, hace por lo menos tres lustros, la tendencia a desplazar la competencia política y las campañas electorales desde sus espacios históricamente establecidos - primero las plazas públicas, luego los medios impresos- hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión;

4 La nueva realidad, marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión, han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, conciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores;

5 Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional;

6 En México, gracias a la reforma electoral de 1996, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, el instrumento para propiciar ese cambio fue el nuevo modelo de financiamiento público a los partidos y sus campañas, cuyo punto de partida es la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público por sobre el privado;

7 Sin embargo, desde 1997 se ha observado una creciente tendencia a que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60 por ciento de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia;

8 A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación. Pese a que las disposiciones legales establecen la obligación para los partidos políticos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma ha quedado convertida en

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

letra muerta desde el momento en que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos) en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos;

9 *Tal situación se reproduce, cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal;*

10 *Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.*

En suma, es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

Ese es el reclamo de la sociedad, esta es la respuesta del Congreso de la Unión que esperamos será compartida a plenitud por las legislaturas de los Estados, parte integrante del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

I *La prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;*

II *El acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a esta Constitución y las leyes, que será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;*

III *La determinación precisa del tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;*

IV *La garantía constitucional de que para los fines de un nuevo modelo de comunicación social entre sociedad y partidos políticos, el Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva Base III del artículo 41 constitucional. Se trata de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación;*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

V En congruencia con la decisión adoptada en relación al criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos

VI En el Apartado B de la misma Base III se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; dejando establecido que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido en el Apartado A de la citada nueva Base III;

VII Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978;

VIII Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. **De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;**

IX También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

X **Para dar al Instituto Federal Electoral la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.**

Se trata de la reforma más profunda y de mayor trascendencia que en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos se haya realizado en México.¹

¹ “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral”, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores, el día 11 de septiembre de 2007, y visible en la dirección electrónica <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/09/11/1&documento=70>

Finalmente, el Legislador Federal consideró que con la adopción de estas medidas, se fortalecía el Sistema Comicial Mexicano, mismo que de manera dinámica, ha venido transformándose a partir del año de 1977. En opinión de los Congresistas, con la adopción de esta reforma, se dio paso a un nuevo modelo electoral, el cual se caracterizaría por su amplia confianza y credibilidad ciudadana, así como por el ahorro significativo de recursos públicos. A manera de corolario, se trae a acotación lo afirmado por las instancias dictaminadoras de la Cámara Baja del Congreso Federal, a saber:

“De esos retos, ninguno tan importante como el que significa el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados, como está probado, tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales.

Las campañas electorales han derivado en competencias propagandísticas dominadas por patrones de comunicación que les son ajenos, en los que dominan los llamados ‘spots’ de corta duración, en que los candidatos son presentados como mercancías y los ciudadanos son reducidos a la función de consumidores. Se trata de una tendencia que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.

Hemos arribado a una situación en la que es necesario que el Congreso de la Unión, como parte integrantes del Constituyente Permanente, adopte decisiones integrales y de fondo. Lo que está en juego es la viabilidad de la democracia mexicana y del sistema electoral mismo.

Terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles –para la democracia- campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario, es no solo una necesidad, sino una verdadera urgencia democrática.

La reforma constitucional, y en su oportunidad la de las leyes secundarias, no pretende ni pretenderá, en forma alguna, limitar o restringir la libertad de expresión. Ese derecho fundamental queda plena y totalmente salvaguardado en los nuevos textos que se proponen para los artículos constitucionales materia de la Minuta bajo dictamen.

Nadie que haga uso de su libertad de expresión con respeto a la verdad, a la objetividad, puede sostener que la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión es violatoria de la libertad de expresión de los ciudadanos. Menos aún cuando el derecho de los partidos políticos, y a través de ellos de sus candidatos a cargos de elección popular, tendrán asegurado el uso de dichos medios a través del tiempo del que Estado ya dispone.

Prohibir a quienes cuentan con el poder económico para hacerlo, comprar tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda dirigida a influir en los electores, a favorecer o atacar a partidos y candidatos, no es limitar la libertad de expresión de nadie, sino impedir que la mercantilización de la política prosiga bajo el ilegal e ilegítimo aliento del poder del dinero.

Los diputados y diputadas que integramos las Comisiones Unidas responsables del presente Dictamen manifestamos a la sociedad nuestro firme y permanente compromiso con la libertad de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

expresión, con su ejercicio pleno e irrestricto por parte de los comunicadores de todos los medios de comunicación social y de los ciudadanos, sin importar su preferencia política o partidista.

La libertad de expresión tiene límites precisos, que señala nuestra Constitución en su artículo 6º; esa libertad no es sinónimo de denigración o calumnia, tales conductas no forman parte de la libertad de expresión, sino que la agravan al abusar de ella. Pero es necesario precisar que las limitaciones que se introducen en el artículo 41 constitucional no están referidas a los ciudadanos ni a los comunicadores o periodistas, sino a los partidos políticos, son ellos los sujetos de la prohibición de utilizar expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas.

La reforma tampoco atenta contra los concesionarios de radio y televisión. No les impone una sola obligación más que no esté ya contemplada en las leyes respecto del tiempo que deben poner a disposición del Estado como contraprestación por el uso de un bien de dominio público, propiedad de la Nación. Lo que propone esta reforma es un cambio en el uso de ese tiempo de que ya dispone el Estado, para destinarlo integralmente, cada tres años, durante las campañas electorales, es decir durante dos meses en un caso, y durante tres meses en otro, a los fines de los procesos comiciales, tanto para los fines directos de las autoridades electorales como de los derechos que la Constitución otorgaría a los partidos políticos.

Ni confiscación ni expropiación. Cambio de uso con un propósito del más alto sentido democrático y la más alta importancia para el presente y futuro del sistema electoral mexicano.”²

Con relación a las medidas cautelares debemos señalar que los elementos que conforman la definición de una medida cautelar, son: anticipar la realización de un efecto que puede o no ser repetido con mayor o menor intensidad por un acto posterior; satisfacer la necesidad urgente de hacer cesar un peligro causado por el inevitable retardo en la administración de justicia, y supeditar sus efectos a lo que resuelva la providencia de mérito subsecuente.

En la lógica de los elementos que debe contener un mandato que decrete una medida cautelar, la Sala Superior emitió la Tesis identificada como XXXIX/2008, que a letra establece:

“RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.—De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo octavo, y 365, párrafo cuarto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso electoral y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado,

² *Idem.*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos.—Engrose: Constancio Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaria: Marcela Elena Fernández Domínguez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.”

En ese sentido, para que este órgano colegiado esté en posibilidad de decretar una medida cautelar apegada a derecho, es necesario que:

- Verifique si existe el derecho cuya tutela se pretende,
- Justifique el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia,
- Pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida,
- Funde y motive si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla.

Con relación a la existencia del derecho cuya tutela se pretende, debe analizarse no sólo si existe en el marco normativo electoral federal el derecho que el promovente estima violado, sino desde luego, si el acto concreto denunciado permite presumir, sin prejuzgar, que se violenta dicho derecho.

Para tales efectos es necesario recordar que en el caso que nos ocupa se denuncia una violación a lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C,

párrafo 2, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte conducente establecen que:

"ARTICULO 41

(...)

III.

(...)

Apartado C.

(...)

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

(...)

ARTÍCULO 134

(...)

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, 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.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

EXISTENCIA DEL MATERIAL DENUNCIADO

TERCERO.- Una vez sentado lo anterior, conviene decir que en el presente asunto, se cuenta con elementos para tener por acreditada la existencia de los promocionales materia del procedimiento, en virtud de la información remitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a saber:

“(...)

Al respecto, me permito informarle que los promocional objeto del oficio que por esta vía se contesta, no corresponden a las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión de los partidos políticos ni de las autoridades electorales, por lo que el personal de esta Dirección Ejecutiva realizó una revisión de las grabaciones con que cuenta el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo (SIVeM) y una vez detectados los promocionales en cuestión, se les generaron las huellas acústicas que permiten al sistema detectar la transmisión de éstos.

Para atender a lo solicitado en su requerimiento, adjunto al presente se remite en disco compacto identificado como **Anexo Único** el reporte de detecciones a nivel nacional proporcionado por el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, por el periodo comprendido del **1 al 3 de abril del año en curso con corte a las 19:29 horas del día de hoy.**

Por cuanto hace a los datos de las emisoras en las que se transmitieron los promocionales de mérito, los mismos serán enviados a la brevedad mediante alcance al presente oficio.

(...)”

En el disco compacto remitido como Anexo Único por el funcionario en cita, se contiene un archivo en formato Excel denominado Detecciones_1 al 3 de abril corte_7_30.xlsx, en el que se aprecia una hoja de cuyo contenido se desprenden datos relacionados con el estado, nombre_CEVEM, material, versión, actor, medio, emisora, fecha de inicio, hora de inicio y duración esperada.

Al respecto, se destaca que dentro del apartado denominado “Versión” se consignan algunas claves de identificación asignadas a los materiales audiovisuales que fueron detectadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, mismas que son las siguientes:

- [RV00304-11.asx](#)
- [RV00305-11.asx](#)
- [RV00306-11.asx](#)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

- [RV00307-11.aspx](#)
- [RV00308-11.aspx](#)
- [RV00309-11.aspx](#)
- [RV00310-11.aspx](#)
- [RV00311-11.aspx](#)
- [RV00312-11.aspx](#)
- [RV00313-11.aspx](#)
- [RV00314-11.aspx](#)

Así mismo, dentro del archivo en formato Excel en cita, se aprecia diversa hoja cuyo contenido es un **RESUMEN**.

El resumen referido contiene la tabla siguiente que concentra el número de detecciones por entidad federativa en el periodo del 1 al 3 de abril del año en curso:

ESTADO	01/04/2011	02/04/2011	03/04/2011
AGUASCALIENTES	10	7	
BAJA CALIFORNIA	80	72	14
BAJA CALIFORNIA SUR	26	27	5
CAMPECHE	37	36	8
CHIAPAS	102	84	18
CHIHUAHUA	125	109	21
COAHUILA	90	75	16
COLIMA	33	27	5
DISTRITO FEDERAL	46	33	14
DURANGO	27	23	4
GUANAJUATO	37	23	3
GUERRERO	87	83	21
HIDALGO	26	31	6
JALISCO	118	85	24
MEXICO	62	52	30
MICHOACAN	183	143	42
MORELOS	10	7	
NAYARIT	46	44	12
NUEVO LEON	34	24	6
OAXACA	102	97	21
PUEBLA	4	6	
QUERETARO	25	25	5
QUINTANA ROO	33	36	7
SAN LUIS POTOSI	106	96	23
SINALOA	56	48	11

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

SONORA	74	82	18
TABASCO	32	27	6
TAMAULIPAS	134	120	30
VERACRUZ	62	49	12
YUCATAN	46	39	9
ZACATECAS	34	27	6
Total general	1887	1637	397

Es preciso señalar que el informe proporcionado por el funcionario electoral mencionado, corresponde a los testigos de grabación obtenidos del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, y con los mismos queda acreditado que el material de inconformidad fue difundido en las entidades federativas que allí se refieren, en las fechas y horarios aludidos en el anexo remitido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Finalmente y por economía procesal, se destaca que el contenido de la información a que se ha hecho referencia en el presente apartado obra desglosada en el anexo 1 del presente acuerdo.

En este contexto, debe decirse que los monitoreos de mérito constituyen una **documental pública**, en términos de lo previsto en los artículos 358, párrafos 1 y 3, inciso a), y 359, párrafo 2 del código federal electoral, razón por la cual la misma tiene valor probatorio pleno respecto a los hechos en ellos consignados.

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto, la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la voz ***“MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.”***

Así las cosas, en autos existen elementos suficientes que permiten tener por acreditada la existencia de los promocionales denunciados.

PROCEDENCIA O NO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

CUARTO.- Una vez que han sido expresadas las consideraciones generales respecto a los hechos que se denuncian y se ha verificado la existencia de los actos, lo procedente es que esta Comisión de Quejas y Denuncias determine si ha lugar a adoptar alguna medida cautelar.

Así las cosas, el punto a determinar en el asunto de mérito consiste en dilucidar si el contenido de los promocionales denunciados, pudieran ser objeto de una providencia precautoria por parte de este Instituto, en razón de que su difusión incidiría o no en el normal desarrollo de los procesos electorales que se desarrollan en los estados de Coahuila, de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Veracruz.

El material denunciado, tiene el siguiente contenido:

TESTIGO NAL EDOMEX MEXIBUS (20 SEGUNDOS)

[RV00304-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona, en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: "Mexibus Ecatepec- Tecamac" La persona dice textualmente: "El Mexibus Ecatepec- Tecamac nos lo firmaron y nos lo cumplieron".

Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparece el mismo individuo paisaje desierto para posteriormente apreciar la obra que al parecer es una estación del "Mexibus"; y aparecen diferentes personas en la partes en la parte de atrás a las cuales aparentemente están utilizando esa estación y simultáneamente a ellas y de manera breve aparece un "autobús" color verde.

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX UNI LA PAZ (20 SEGUNDOS)

[RV00305-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo masculino, en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: "Universidad Mexiquense del Bicentenario, la Paz." La persona dice textualmente: "Soy Eder Guadarrama, estudio administración y a los chavos de La Paz esta universidad nos la firmaron y nos la cumplieron".

Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparece el mismo individuo paisaje desierto para posteriormente apreciar cómo se va construyendo la obra que al parecer es una "Universidad" y aparecen diferentes personas en la partes en la parte de atrás a las cuales aparentemente son "estudiantes" de la misma.

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de Mexico"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX UNI NEZA (20 SEGUNDOS)

[RV00306-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo femenino, en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: "Universidad Académica Profesional AUEM, Nezahualcoyotl" La persona dice textualmente: "Soy Mary Cruz Díaz, estudio comercio internacional, a los chavos de Neza esta universidad nos la firmaron y nos la cumplieron".

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparece la misma persona en un paisaje desértico para posteriormente apreciar cómo se va construyendo la obra que al parecer es una "Universidad" y aparecen diferentes personas en la partes en la parte de atrás a las cuales aparentemente son "estudiantes" de la misma,. Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX AUTOPISTA (20 SEGUNDOS)

[RV00307-11.aspx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo masculino; en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: "Autopista Toluca-Zitácuaro. Ruta de los Insurgentes Bicentenario". "La persona dice textualmente "La autopista Toluca-Zitácuaro nos la firmaron y nos la cumplieron"

Primer cuando en el fondo se observa un paisaje desierto para posteriormente apreciar la obra de la autopista Toluca Zitácuaro.

Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparece la misma persona en un paisaje desértico para posteriormente apreciar cómo se va construyendo la obra que al parecer es "la autopista Toluca Zitácuaro".

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX HOSPITAL TE (20 SEGUNDOS)

[RV00308-11.aspx](#)

Se observa en la pantalla un video con dos personas adultas mayores, en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: " Hospital General de Texcoco". "La mujer dice textualmente: "a los de Texcoco el Hospital Guadalupe nos la firmaron y la persona de sexo masculino dice: y nos la cumplieron"

Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparecen las personas de adultas mayores, la misma persona en un paisaje desértico para posteriormente apreciar cómo se va construyendo la obra que al parecer es "el Hospital General".

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX HOSPITAL (20 SEGUNDOS)

[RV00309-11.aspx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo femenino que se encuentra en estado de embarazo, en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: "Hospital Materno Infantil, San José del Rincón "La mujer dice textualmente: "el Hospital Infantil José María Morelos nos la firmaron y nos la cumplieron"

Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparece la misma persona, la misma persona en un paisaje desértico para posteriormente apreciar cómo se va construyendo la obra que al parecer es "el Hospital Materno Infantil".

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:
"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"
Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX MACROCIRCUI (20 SEGUNDOS)

[RV00310-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo femenino, en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice: "Macro circuito de agua potable", La persona dice textualmente: "Soy Cristina Orea, en mi colonia ya no nos falta el agua por que el Macro circuito de agua potable nos la firmaron y nos la cumplieron".

Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparece la misma individuo paisaje desierto para posteriormente apreciar cómo se va construyendo la obra que al parecer es el "Macro circuito de agua potable", y al momento en que termina la construcción se observa una construcción que dice con letras negras "Tanque "la Calde", capacidad 15,000 m3 "Macro circuito de agua potable", y en el cual se puede apreciar que tiene del lado superior izquierdo de la construcción el escudo del Gobierno del Estado de México, y del lado superior derecho la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con los colores verde, blanca y rojo .

Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"
Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX PLANTA BOMB (20 SEGUNDOS)

[RV00311-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo femenino diciendo "A los de Ixtapaluca esta planta de bombeo nos la firmaron y nos la cumplieron" asimismo se observa en la imagen un cintillo que dice "Planta de Bombeo La Caldera, Ixtapaluca ", también aparecen imágenes de la construcción de dicha planta, posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México y una voz en off que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"
Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX TRACTOR (20 SEGUNDOS)

[RV00312-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo masculino diciendo "Este tractor con el que produzco más en el Estado de México me lo firmaron y me lo cumplieron" asimismo aparece en la imagen un cintillo que dice "6,000 Tractores", así como también diversas imágenes de tractores en el campo, posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México y una voz en off que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"
Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX UNI ATENCO (20 SEGUNDOS)

[RV00313-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo masculino diciendo "A los chavos de Atenco la Universidad Mexiquense del Bicentenario nos la firmaron y nos la cumplieron" asimismo se observa en la imagen un cintillo que dice "Universidad Mexiquense del Bicentenario, Atenco", también aparecen imágenes

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

*de la fachada que presuntamente corresponde a dicha universidad, posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México y una voz en off que dice:
"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"
Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México*

TESTIGO NAL EDOMEX VIA LP (20 SEGUNDOS)

[RV00314-11.asx](#)

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo masculino diciendo "Soy Luis Eduardo Maldonado Alba, vivo en Coacalco y la vía José López Portillo nos la firmaron y nos la cumplieron", asimismo se observa en la imagen un cintillo que dice "Vía José López Portillo, Tultitlan, Coacalco y Ecatepec "; asimismo se observa una imagen de un puente vehicular, posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México y una voz en off que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

Como se observa, de la simple lectura de los promocionales antes transcritos se advierte que los mismos difunden logros del gobierno del Estado de México, particularmente los referentes al sistema de transporte, obra e infraestructura públicos, situación que en sí misma da cuenta de que se trata de propaganda gubernamental.

Para poder determinar una posible violación al artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución federal, es necesario que en apego a la apariencia del buen derecho y sin hacer un análisis de fondo del asunto, se advierta que el spot denunciado efectivamente constituye propaganda gubernamental difundida en un periodo prohibido.

En esta tesitura, cabe precisar que si bien es cierto que de conformidad con la información proporcionada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de este Instituto, la difusión de dicha propaganda se realizó en los estados de Coahuila, de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Veracruz, entidades federativas que actualmente se encuentran desarrollando proceso electoral local, es preciso señalar que los periodos que comprenden el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral en dichos procesos, son los siguientes:

Estado	Inicio de periodo de campaña	Fin de periodo de campaña	Fecha de jornada electoral
Coahuila	16 de mayo 26 de mayo	29 de junio (Gobernador) 29 de junio (Diputados)	3 de julio

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011**

Estado	Inicio de periodo de campaña	Fin de periodo de campaña	Fecha de jornada electoral
Estado de México	16 de mayo	29 de junio (Gobernador)	3 de julio
Hidalgo	31 de mayo	29 de junio (Ayuntamientos)	3 de julio
Nayarit	4 de mayo 3 de junio	29 de junio (Gobernador) 29 de junio (Dip. y Ayunt.)	3 de julio
Puebla	1 de junio	29 de junio (Ayunt.)	3 de julio
Veracruz	29 de abril	25 de mayo (Ayunt.)	29 de mayo

En virtud de la transcripción de la parte específica del artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución General de la república, el cual establece la hipótesis categórica de que a partir de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial correspondiente, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público; con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, es que esta autoridad considera que no se aprecia que la propaganda denunciada pudiera vulnerar dicha disposición constitucional.

Lo anterior, encuentra sustento en los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien en un primer momento emitió la jurisprudencia identificada con la clave 11/2009, cuya voz y texto son del tenor siguiente:

“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.—De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social los poderes públicos federales, estatales o municipales, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, todos los servidores, funcionarios y entes

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011**

públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad. En cuanto al contenido, en ningún caso podrá ser de carácter electoral, esto es, debe de abstenerse de estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Por lo que hace a la temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de precampaña, campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral, salvo en los casos previstos expresamente en el artículo 41, base III, apartado C, in fine, de la Carta Magna. Estimar lo contrario, implicaría que la difusión de propaganda gubernamental pudiese constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

Recurso de apelación. SUP-RAP-75/2009 y acumulado.—Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—8 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos, con la reserva del Magistrado Flavio Galván Rivera.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Alejandro David Avante Juárez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-145/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de junio de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Armando Cruz Espinosa.

Recurso de apelación. SUP-RAP-159/2009.—Actor: Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de junio de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Armando Cruz Espinosa y Enrique Figueroa Ávila.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de junio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede, con la reserva del Magistrado Flavio Galván Rivera, y la declaró formalmente obligatoria.”

De dicha jurisprudencia se desprende que, según el criterio de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la proscripción relativa a la difusión de propaganda gubernamental, abarca desde la etapa de precampañas, hasta la conclusión de la jornada comicial correspondiente.

Sin embargo, mediante el SUP-AG-45/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 2010, **dicha jurisprudencia fue formalmente interrumpida** conforme a lo previsto en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral, expediente SUP-JRC-

210/2010, emitida por esta Sala Superior el veinticinco de agosto de dos mil diez, por lo cual dejó de tener carácter obligatorio y se determinó que:

*“(...) del estudio y análisis realizado en torno al SUP-JRC-210/2010, los Magistrados integrantes de la Sala Superior por unanimidad, arribaron a la conclusión que **el período durante el cual no se puede realizar propaganda gubernamental es el comprendido del inicio de las campañas electorales y hasta el final de la jornada electoral, sin que ello abarque el periodo de precampañas.**”*

En la anterior determinación, el máximo órgano jurisdiccional señaló que la interpretación realizada era de conformidad con lo previsto en los artículos 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, párrafo 2; 237, párrafo 4; y 347 párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, es de destacar que la propia Sala Superior del referido órgano jurisdiccional, estableció en la sentencia relativa al Juicio de Revisión Constitucional Electoral Federal identificado con la clave SUP-JRC-210/2010 (resuelto el día veinticinco de agosto de dos mil diez), **que la difusión de propaganda alusiva a un informe de gestión durante el periodo de precampañas, no conculca la normativa comicial, dado que la Constitución General lo prohíbe únicamente a partir del inicio de las campañas electorales**, por lo cual incluso dicho juzgador expresó que, atento al artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la tesis jurisprudencial señalada líneas arriba, debía ser modificada.

En esa tesitura es innegable que para poder determinar una posible violación al precepto constitucional referido, es necesario que en apego a la apariencia del buen derecho y sin agotar el análisis de fondo del asunto, se advierta que los materiales denunciados efectivamente constituyan propaganda gubernamental difundida en un periodo prohibido, no amparada por los supuestos de excepción previstos en la propia Ley Fundamental.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la jurisprudencia denominada: **"SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO"** que:

"La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.”

Es así que del análisis que esta Comisión realiza, no se advierte que los promocionales materia de la solicitud de medidas cautelares, hayan sido difundidos en periodo prohibido, es decir, del inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial.

En ese sentido, se estima que el material denunciado sometido a escrutinio de esta autoridad, al no estarse difundiendo en el periodo prohibido por los artículos 41 Base III, Apartado C, párrafo 2 Constitucional; 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no podría transgredir las hipótesis restrictivas previstas en los instrumentos jurídicos antes mencionados, y en este sentido, no se colman los elementos para poder ordenar como medida cautelar la válida suspensión de la transmisión de la propaganda gubernamental denunciada, toda vez que esta autoridad no advierte la existencia del derecho cuya tutela se pretende, y por ello, no se aprecia la apariencia de buen derecho, al estarse sustentando la pretensión de la medida cautelar en la denuncia de una transmisión actual de propaganda gubernamental en un periodo constitucional y legalmente permitido.

Ahora bien, por cuanto a lo relativo a la exigencia impuesta a esta autoridad, de justificar el temor fundado de que, en caso de esperar al dictado de una resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, es preciso señalar que tal elemento tampoco se estima satisfecho, en razón de que la difusión de los promocionales objeto de inconformidad, no está aconteciendo en el periodo que va del inicio de las campañas electorales al final de la jornada comicial, por lo que no existe riesgo alguno de que pudiera desaparecer la materia de la controversia.

De allí que el segundo elemento exigido para decretar una medida cautelar no se estime satisfecho.

En lo relativo a la obligación de esta autoridad, de ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, lo cual justificaría la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de una medida cautelar, debe precisarse lo siguiente:

Como se expresó ya con antelación, la difusión del material televisivo objeto de análisis, constituye propaganda gubernamental en la cual se publicitan acciones o logros alcanzados por el Gobierno del Estado de México, pero que al no acontecer durante un periodo proscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta autoridad no advierte que los hechos denunciados puedan implicar la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente,

tales como los principios rectores del proceso electoral, entre ellos el principio de equidad que debe regir toda justa comicial, por lo que al no existir la necesidad de evitar daños irreversibles a los actores políticos o contendientes de los procesos electorales en desarrollo, es que no se surten los elementos imprescindibles para el dictado de una medida cautelar que pudiera resultar idónea, razonable y proporcional.

Tal y como lo refiere la Ley Fundamental, el Instituto Federal Electoral es el depositario de la función estatal de organizar elecciones, atribución en cuyo ejercicio la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen sus principios rectores.

A su vez, se ha señalado en la presente determinación, que compete al Instituto Federal Electoral, de manera originaria y excluyente, conocer de las infracciones relativas a la **difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, en el periodo constitucionalmente prohibido**, pudiendo también dictar las medidas cautelares que se estimen necesarias para cesar las conductas que pudieran trastocar el normal desarrollo de una contienda comicial (federal o local), a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado.

En ese orden de ideas, esta autoridad advierte que los hechos denunciados no podrían constituir una violación directa a una prohibición constitucional, la cual, en estricto apego a las atribuciones encomendadas a esta Institución, no debe ser suspendida a través de una providencia precautoria, pues no se actualiza una afectación a los bienes jurídicos tutelados por los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo 2, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, en razón de que en los promocionales antes referidos, si bien se advierte la publicitación de las acciones y logros alcanzados por el Gobierno del estado de México, al no ser difundidos durante el desarrollo de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral en los estados en los que se están desarrollando procesos electorales locales, no se aprecia que pudiera generarse una afectación a los principios rectores de la contienda electoral o a los actores políticos o contendientes, al estarse difundiendo en un periodo constitucional y legalmente permitido.

Al respecto, debe señalarse que la finalidad del Legislador al proscribir la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido de las campañas electorales a la conclusión de una jornada comicial, tanto a nivel federal como

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

local, es salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad, rectores de cualquier contienda comicial, evitando se genere alguna influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, pues de acontecer tal circunstancia se conculcaría el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

Finalmente, en lo relativo a que se funde y motive si la difusión atinente trasciende los límites previstos en la normatividad aplicable, atendiendo desde luego al contexto en que se produce, a fin de determinar la conveniencia de decretar una medida precautoria, tal elemento se estima también satisfecho, atento a lo que se expondrá a continuación.

Sobre el particular, y sin que el presente pronunciamiento implique una decisión *a priori* respecto al fondo del asunto, debe decirse que la difusión de la propaganda denunciada, de carácter gubernamental, es realizada por los entes públicos, en estricto acatamiento al principio de rendición de cuentas que rige su actuar, y con el propósito de satisfacer el derecho a la información de los gobernados, previsto en el artículo 6º Constitucional, lo que en el caso, no implica que la transmisión del material denunciado pueda válidamente continuar llevándose a cabo en las entidades federativas donde se vayan a desarrollar las etapas de campañas electorales y jornada comicial, pues evidentemente tal circunstancia podría implicar una violación al principio de imparcialidad y equidad rectores de cualquier clase de comicios, y en detrimento de una hipótesis restrictiva prevista en la Ley Fundamental.

Ahora bien, en el presente asunto, el promovente no sólo esgrime presuntas violaciones al artículo 41 Constitucional, sino también al artículo 134 del mismo ordenamiento supremo, en relación con lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, debe decirse que para efectos del presente acuerdo, el análisis del contenido de los promocionales denunciados, no permite obtener elemento alguno, que lleve a establecer que su difusión forma parte del informe de labores del Gobernador Constitucional del Estado de México, y en ese sentido, que deban sujetarse al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, no pasa inadvertido para esta autoridad que el incumplimiento a los requisitos que estableció el legislador en el artículo 228, párrafo 5 del Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de que la difusión de propaganda relacionada con el informe de labores de los servidores públicos (bajo ciertas reglas) fuera considerada como una excepción a las restricciones consignadas en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede dar lugar al dictado de medidas cautelares.

Aunado a lo anterior, en el presente caso, esta autoridad no aprecia elementos que permitan establecer de manera indubitable, para estar en posibilidad de dictar las medidas cautelares solicitadas, con motivo de la presunta trasgresión de lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, que en el contenido de los promocionales denunciados se haga alguna referencia explícita o implícita a un servidor público en particular —en este caso, el Gobernador Constitucional del estado de México—.

Por lo que hace a las referencias explícitas, de un análisis exhaustivo de los promocionales materia de esta queja, no se aprecia la utilización expresa del nombre, imagen o voz del servidor público denunciado.

En cuanto a las referencias implícitas o veladas, que derivan de la prohibición constitucional de utilizar en la propaganda gubernamental símbolos que impliquen la promoción personalizada de un servidor público, si bien los promocionales materia del presente acuerdo contienen las frases de “nos lo firmaron y nos lo cumplieron” o “me lo firmaron y me lo cumplieron”, no obran en el expediente elementos suficientes que permitan determinar en este momento procedimental, ya sea de forma directa o indirecta, que éstas están vinculadas inequívocamente a dicho servidor público.

Si bien el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, establece como motivo de su inconformidad que la inclusión de las frases referidas, debe ser apreciada por esta autoridad en el contexto de los “lemas” usados por el actual Gobernador Constitucional del estado de México durante su campaña electoral para ocupar dicho cargo —como un símbolo que lo identifica y, en consecuencia, implica su promoción personalizada—, lo cierto es que, como se indicó, al momento de la emisión del presente acuerdo, con base en las constancias que actualmente obran en el expediente, y con independencia de los elementos de convicción de los que se allegue este Instituto para resolver el fondo de la cuestión planteada, no existen en poder de esta autoridad elementos de convicción que le permitan establecer sin lugar a dudas, que la emisión de las frases antes mencionadas dentro de los promocionales denunciados, sean suficientes para que los receptores del mensaje

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011

establezcan una asociación o inferencia que los conduzca necesariamente a identificar la propaganda en cuestión con la imagen personal del actual Gobernador del Estado de México.

En este orden, debe decirse que tomando en consideración que en el presente caso la autoridad de conocimiento, no cuenta en este momento con elementos objetivos suficientes que le permitan relacionar de forma inequívoca la emisión de las frases denunciadas en el contexto de los promocionales bajo análisis, con la figura del C. Enrique Peña Nieto, no es posible acordar de conformidad la medida cautelar solicitada.

Para los efectos del presente acuerdo, y sin perjuicio del análisis que en el fondo llegue a determinarse al contar con una investigación más exhaustiva, esta autoridad no aprecia, del análisis aparente que exige el dictado de una medida cautelar, que se pudieran trastocar los principios de imparcialidad y equidad que resguarda el artículo 134 constitucional, por lo que se estima que no se cuenta con los elementos suficientes para que válidamente pudiera decretarse una medida cautelar con base en las violaciones alegadas.

En ese sentido, resulta inconcuso que no ha lugar a adoptar las medidas cautelares solicitadas, por lo que hace a los promocionales televisivos denunciados, al no actualizarse los supuestos exigidos en el artículo 365, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante lo anterior, debe decirse que 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 proveído esta autoridad ha determinado la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares al estar la transmisión de los promocionales denunciados llevándose a cabo actualmente en un periodo constitucional y legalmente permitido, y al no contarse con elementos suficientes para determinar que los contenidos de los mismos implican una promoción personalizada del C. Enrique Peña Nieto, ello no prejuzga respecto de la existencia de una infracción que pudiera llegar a determinar la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración, luego de realizarse las investigaciones necesarias y adecuadas para tal fin.

En tal virtud, con fundamento en el artículo 41 Base III, apartado A, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b); 365, párrafo 4; 368, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. SCG/PE/PAN/CG/021/2011**

Electoral, así como en el artículo 13 párrafos 1, 4, 10, 13 y 62 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se declaran improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en términos de los argumentos vertidos en los considerandos **TERCERO y CUARTO** del presente acuerdo.

SEGUNDO.- Notifíquese en términos de ley al promovente, por conducto de la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Tercera Sesión Extraordinaria de Carácter Urgente de 2011 de la Comisión de Quejas y Denuncias celebrada el cuatro de abril de dos mil once, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Alfredo Figueroa Fernández y Doctor Benito Nacif Hernández.

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

MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ.