



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL CON CONTENIDO CALUMNIOSO, PAGADA CON RECURSOS PÚBLICOS, EN DIVERSOS DIARIOS DE CIRCULACIÓN NACIONAL, ATRIBUIBLE AL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Distrito Federal, a 24 de mayo de 2015.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El veintitrés de mayo de dos mil quince, se tuvo por recibida en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, el escrito de queja presentado por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra de los diputados Arturo Escobar y Vega, Ana Lilia Garza Cadena, Carlos Octavio Castellanos Mijares, Enrique Aubry de Castro Palomino, Ernesto Núñez Aguilar, Gabriela Medrano Galindo, Javier Orozco Gómez, Martha Edith Vital Vera, Rosa Elba Pérez Hernández y Rubén Acosta Montoya, el Partido Verde Ecologista de México, el grupo parlamentario de dicho Instituto político, así como a quien resulte responsable, por la difusión de un

¹ Visible a fojas 2 a 23 del expediente y sus anexos a fojas 24 a la 27 del expediente citado al rubro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

desplegado con contenido presuntamente calumnioso en los periódicos Reforma, La Jornada, El Universal y Milenio.

Del escrito de queja, particularmente, en el apartado de Medidas Cautelares, se advierte que el quejoso solicita *ordenar la suspensión de la difusión comercial de promoción personal del servidor público denunciado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 471 numeral 3 inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 38 numeral 3 y 5 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.*

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. ² El veintidós de mayo de dos mil quince, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió el número de expediente citado al rubro; admitió la queja y respecto de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante, y se ordenaron las siguientes diligencias de investigación:

SUJETO	REQUERIMIENTOS	OFICIO NOTIFICACIÓN	RESPUESTAS
Partido Verde Ecologista de México	a) Señale si contrató, adquirió o convino las inserciones pagadas en los diarios <i>Excélsior, Reforma, La Jornada, El Universal y Milenio</i> , mismas que han quedado descritas en el apartado de hechos; b) Precise el (los) acto (s) jurídico (s) mediante el (los) cual (es) convino la difusión de las inserciones denunciadas, adjuntando el (los) original (es) o copia (s) certificada (s) legible del (los) mismo (s); c) Indique la vigencia de difusión de las publicaciones denunciadas; d) Señale el monto de la contraprestación	Oficio INE-UT/7831/2015	Escrito PVEM-INE-170/2015.

² Visible a fojas 28 a 47 del expediente citado al rubro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
 Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015

SUJETO	REQUERIMIENTOS	OFICIO NOTIFICACIÓN	RESPUESTAS
	<p>otorgada por la difusión de las inserciones denunciadas, desglosada por compañía periodística, adjuntando las facturas respectivas; e) Precise si Sergio Alarcón Hernández es empleado, afiliado, simpatizante o tiene algún vínculo con el partido que representa y, f) Proporcione el domicilio de Sergio Alarcón Hernández.</p>		
<p>Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.</p>	<p>a) Señale la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, contrató, adquirió o convino las inserciones pagadas en los diarios <i>Excélsior</i>, <i>Reforma</i>, <i>La Jornada</i>, <i>El Universal</i> y <i>Milenio</i>, mismas que han quedado descritas en el apartado de hechos; b) Precise el (los) acto (s) jurídico (s) mediante el (los) cual (es) se convino la difusión de las inserciones denunciadas, adjuntando el (los) original (es) o copia (s) certificada (s) legible del (los) mismo (s); c) Indique la vigencia de difusión de las publicaciones denunciadas; d) Señale el monto de la contraprestación otorgada por la difusión de las inserciones denunciadas, desglosada por compañía periodística, adjuntando las facturas respectivas; e) Precise si Sergio Alarcón Hernández es empleado, afiliado, simpatizante o tiene algún vínculo con el partido o legisladores que representa y f) Proporcione el domicilio de Sergio Alarcón Hernández.</p>	<p>Oficio INE-UT/7833/2015</p>	<p>No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar</p>
<p>Presidente de la Mesa Directiva de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados</p>	<p>a) Señale si contrató, adquirió o convino, las inserciones pagadas en los diarios <i>Excélsior</i>, <i>Reforma</i>, <i>La Jornada</i>, <i>El Universal</i> y <i>Milenio</i> o algún otro, mismas que han quedado descritas en el apartado de hechos; b) Precise el (los) acto (s) jurídico (s) mediante el (los) cual (es) se convino la difusión de las inserciones denunciadas, adjuntando el (los) original (es) o copia (s) certificada (s) legible del (los) mismo (s); c) Indique la vigencia de difusión de las publicaciones denunciadas, así como el monto de la contraprestación desglosada por compañía periodística; d) Precise si Sergio Alarcón Hernández es empleado de la Cámara de Diputados y, e) En caso de tener alguna</p>	<p>Oficio INE-UT/7834/2015</p>	<p>No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar</p>

BT
3



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015

SUJETO	REQUERIMIENTOS	OFICIO NOTIFICACIÓN	RESPUESTAS
	relación con Sergio Alarcón Hernández, proporcione el domicilio del mismo.		
Periódico Milenio	a) Señale el nombre de la persona física o moral con la que contrató, adquirió o convino la inserción que fue referida en el punto CUARTO de este acuerdo; b) Precise el (los) acto (s) jurídico (s) mediante el (los) cual (es) se convino la difusión de las inserciones denunciadas, adjuntando el (los) original (es) o copia (s) certificada (s) legible del (los) mismo (s) y, c) Indique la vigencia de difusión de las publicaciones denunciadas, así como el monto de la contraprestación, con sus respectivos comprobantes de pago.	Oficio INE-UT/7835/2015	No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar
Periódico Jornada La		Oficio INE-UT/7836/2015	No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar
Periódico Universal El		Oficio INE-UT/7837/2015	No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar
Periódico Reforma		Oficio INE-UT/7838/2015	No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar
Periódico Excelsior		Oficio INE-UT/7839/2015	No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar
Directora de lo Contencioso, adscrita a la Dirección Jurídica del Instituto		Oficio INE-UT/7840/2015	No se tiene respuesta, pero no ha fenecido el plazo para contestar

Además, en el mismo acuerdo se ordenó instrumentar acta circunstanciada,³ a efecto de verificar la información contenida en las páginas de internet

³ Visible a fojas 58-73 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

www.reforma.com, señalada por el quejoso, a fin de obtener algún elemento relacionado con los hechos.

III. COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. El veinticuatro de mayo del presente año, se llevó a cabo la Septuagésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme con lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 38, párrafos 1, fracción I, y 2, 3 y 4; y 40, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, en virtud de que la materia de la presente resolución está vinculada, entre otras cuestiones, con la presunta comisión de conductas que violan lo establecido en los artículos 442, párrafo 1, incisos a), d) y f); 447 párrafo primero, inciso e); 449, párrafo primero, incisos c), d) y f); y 470, párrafo primero incisos a) y b); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya determinación, tratándose de medidas cautelares, corresponde exclusivamente al Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-145/2015, determinó que de una interpretación sistemática y funcional, de los artículos 470, párrafo 1, inciso c), 471 y 474, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda denuncia que afecte un procedimiento electoral federal, que sea presentada, cuando el medio de difusión sea en internet u otro medio que exceda el ámbito territorial en el cual sea postulado el candidato denunciado, debe ser del conocimiento del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral; en el caso, estamos ante la presencia de presunta propaganda difundida en las páginas de internet *Facebook* y *Youtube* que presuntamente calumnia a la candidata postulada por el Partido Revolucionario Institucional a Diputada Federal por el 05 Distrito Electoral Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Los hechos denunciados por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, medularmente, consisten en lo siguiente:

HECHOS

La parte denunciante imputa a los diputados Arturo Escobar y Vega, Ana Lilia Garza Cadena, Carlos Octavio Castellanos Mijares, Enrique Aubry de Castro Palomino, Ernesto Núñez Aguilar, Gabriela Medrano Galindo, Javier Orozco Gómez, Martha Edith Vital Vera, Rosa Elba Pérez Hernández y Rubén Acosta



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Montoya, el Partido Verde Ecologista de México, el grupo parlamentario de dicho Instituto político, así como a quien resulte responsable, por la difusión de un desplegado con contenido presuntamente calumnioso en los periódicos Reforma, La Jornada, El Universal y Milenio.

A. PRUEBAS APORTADAS POR LA QUEJOSA

1. **DOCUMENTAL PRIVADA.** Desplegado publicado en el periódico El Universal, el día veintidós de mayo del año dos mil quince;
2. **DOCUMENTAL PRIVADA.** Desplegado publicado en el periódico Milenio, el día veintidós de mayo del año dos mil quince;
3. **DOCUMENTAL PRIVADA.** Desplegado publicado en el periódico La Jornada, el día veintidós de mayo del año dos mil quince;
4. **DOCUMENTAL PRIVADA.** Desplegado publicado en el periódico Excélsior, el día veintidós de mayo del año dos mil quince;

En términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 22, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, serán consideradas como **documentales privadas**, cuyo valor probatorio es indiciario.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

5. Técnica. Consistente en el vínculo de internet www.reforma.com.

En términos de lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción III, de Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se considera una **prueba técnica**, por tanto su valor es de indicio.

B. PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1. ACTA CIRCUNSTANCIADA⁴ que se instrumenta con el objeto de hacer constar la diligencia practicada en cumplimiento a lo ordenado en el punto SÉPTIMO del acuerdo de once de mayo de dos mil quince, dictado en el expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015**.

ACTA CIRCUNSTANCIADA QUE SE INSTRUMENTA CON EL OBJETO DE HACER CONSTAR LA DILIGENCIA PRACTICADA EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN EL PUNTO SÉPTIMO DEL ACUERDO DE VEINTIDÓS DE MAYO DE DOS MIL QUINCE, DICTADO EN EL EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015.

En la Ciudad de México, siendo las diecinueve horas del veintidós de mayo de dos mil quince, constituidos en las instalaciones que ocupa la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el Maestro Carlos Alberto Ferrer Silva, Titular de la referida Unidad Técnica, quien actúa de conformidad con lo previsto en el numeral 468, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 17, párrafo 3 y 18, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral y la Maestra Aidé Macedo Barceinas, Directora de Procedimientos Especiales de la citada Unidad, esta última actúa como testigo de asistencia, con el objeto de practicar la diligencia a que se refiere el proveído de esta misma fecha, dictado por el citado titular de la Unidad, en el expediente al rubro identificado, a fin de atestiguar el contenido de la página de internet www.reforma.com, en lo que hace a los ejemplares de los días trece, diecinueve y veintidós de mayo de dos mil quince, en la visita primera de las ediciones impresas de los referidos días, dentro de la página de internet referida por el quejoso en su escrito de queja.

⁴ Visible a fojas 58 a 73 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Para lo cual, mediante la utilización de un equipo de cómputo perteneciente al Instituto, ingresé en la dirección de internet <https://www.google.com.mx/>, introduciendo en el motor de búsqueda la liga referida en el párrafo anterior, desplegándose la imagen que se inserta a continuación:



Se ingresa al primer enlace www.reforma.com por ser coincidente con el señalado y pueden observarse las siguientes imágenes:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



Posteriormente se procede a ingresar en el apartado de ediciones impresas, obteniendo el siguiente resultado:



Por ser el día de la fecha, se muestra el contenido de la Edición impresa Viernes 22 de mayo de 2015.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

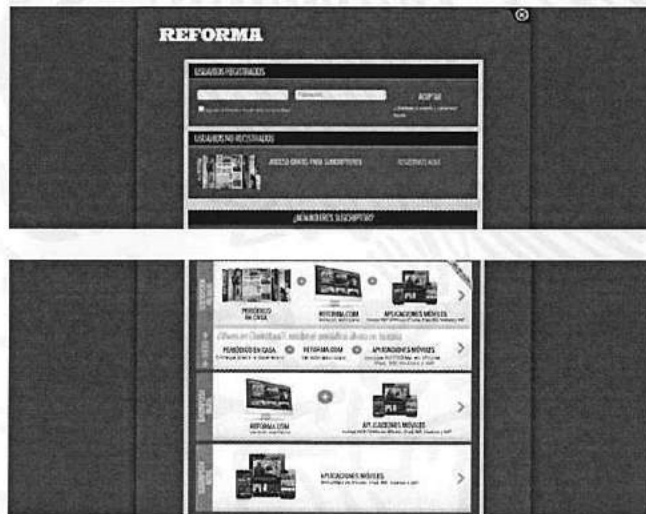




INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



Continuamente, al intentar acceder a la visita primera de la edición impresa de Reforma, para realizar la búsqueda de la página siete referida por el quejoso en su escrito de queja, se obtuvo la siguiente imagen:



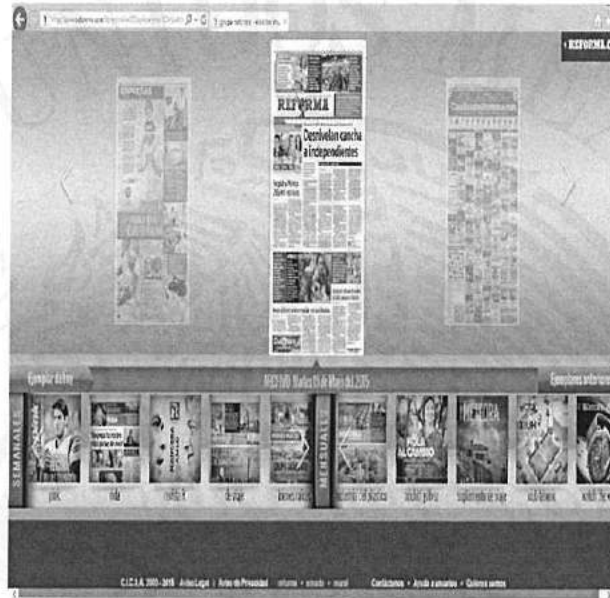
Sin que el quejoso haya proporcionado algún nombre de usuario y contraseña para acceder al contenido referido en su denuncia.

De forma similar al realizar las búsquedas de las páginas tres de la edición impresa de diecinueve de mayo y cinco de trece de mayo, ambas del presente año, se obtuvo el mismo resultado como lo muestran las siguientes imágenes:

Edición impresa Martes 19 de mayo de 2015



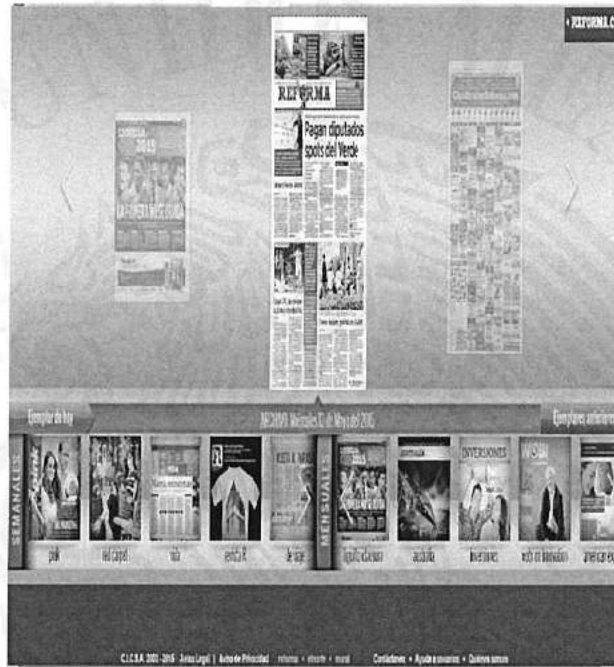
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



Edición impresa Miercoles 13 de mayo de 2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Con lo anterior, se da por concluida la presente diligencia a las diecinueve horas con veinte minutos del día en que se actúa, instruyéndose la presente acta para dejar constancia de los hechos que en ella se refieren, misma que consta en dieciséis fojas útiles que se ordenan agregar a los autos del expediente administrativo citado al rubro para los efectos legales a que haya lugar.

En términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 22, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tiene el carácter de **documental pública**, por tanto goza de pleno valor probatorio para acreditar lo que en ella se consigna, en tanto que tal documental se emitió por la autoridad administrativa electoral nacional en el ejercicio de las atribuciones que legalmente tiene conferidas, y no estar contradichas por elemento alguno.

2. DOCUMENTAL PRIVADA. Escrito PVEM-INE-170/2015, de veintitrés de mayo del presente año, signado por el representante suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General de este Instituto.

En términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 22, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, será considerada como **documental privada**, cuyo valor probatorio es indiciario.

CONCLUSIONES

De los anteriores medios de convicción se tiene lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

1. Se constató la existencia y el contenido del desplegado denunciado en los periódicos El Universal, La Jornada, Excélsior y Milenio, **únicamente** por lo que hace al **veintidós de mayo del año dos mil quince**.
2. No se constató el contenido del desplegado denunciado en el periódico Reforma, ya que no se adjuntó ejemplar alguno y no fue posible verificarlo en la página de internet www.reforma.com referida por el quejoso.
3. En el material denunciado se aprecia el nombre de los legisladores federales Arturo Escobar y Vega, Ana Lilia Garza Cadena, Carlos Octavio Castellanos Mijares, Enrique Aubry de Castro Palomino, Ernesto Núñez Aguilar, Gabriela Medrano Galindo, Javier Orozco Gómez, Martha Edith Vital Vera, Rosa Elba Pérez Hernández y Rubén Acosta Montoya, el logotipo de la LXII Legislatura, así como de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Morena.
4. Se tiene que en el desplegado denunciado aparece el emblema, símbolo o escudo de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.
5. Se advierte que se trata de una inserción pagada por así estar referido en el contenido del mencionado desplegado.

TERCERO. ESTUDIO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

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

- a) *Apariencia del buen derecho.*
- b) *Peligro en la demora.*
- c) *La irreparabilidad de la afectación.*
- d) *La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—. En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁵

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral.

Ahora bien, sin realizar un pronunciamiento de fondo del asunto o prejuzgando sobre la materia de la queja, esta Comisión de Quejas y Denuncias se avocará al análisis respecto de la procedencia o no de la medida cautelar solicitada por el quejoso, siempre bajo la apariencia del buen derecho.

La denunciante al momento de realizar la solicitud de adopción de medidas cautelares, lo hace en los siguientes términos:

MEDIDAS CAUTELARES

[...], por lo que se solicita como medida cautelar que se requiera al Partido Verde Ecologista de México, a sus diputados federales y a sus legisladores federales en general y sus grupos parlamentarios que se abstengan de contratar la difusión de propaganda gubernamental, de promoción personalizada, así como de contenido electoral a favor del Partido Verde Ecologista de México y en contra de otros

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

contendientes, y también abstenerse de expresiones que calumnien a las personas en la difusión de propaganda política o electoral, imputando delitos falsos.

[...], por lo que resulta procedente dictar como medida cautelar ordenar a los legisladores federales del Partido Verde Ecologista de México y sus grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión a cancelar contratos de publicidad durante la campaña electoral de los procesos electorales 2014-2015, a abstenerse de adquirir y difundir cualquier tipo de propaganda en este contexto, así como de destinar recursos del Poder Legislativo Federal a favor del Partido Verde Ecologista de México y en contra de sus adversarios políticos, así como de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas en la difusión de propaganda.⁶

Como se advierte de la solicitud de medidas cautelares, el denunciante pide que esta autoridad ordene al partido denunciado el cese inmediato de la contratación, así como la difusión de la propaganda denunciada en los diversos medios impresos de circulación nacional (La Jornada, El Universal, Milenio y Reforma).

De la misma manera, solicita se ordene a los legisladores que integran los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México en ambas cámaras del Congreso de la Unión, que se abstengan de destinar recursos al referido partido político provenientes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, para posicionarlo de manera inequitativa frente a los electores, mediante la propaganda denunciada.

Asimismo, demanda que se ordene a los referidos legisladores federales inhibirse de manifestar expresiones que calumnien al partido denunciante, y que cesen los actos de promoción personalizada de los diputados federales firmantes del desplegado denunciado.

⁶ Fojas 5 a 7 del escrito inicial de queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En principio, esta autoridad considera que la adopción de la medida solicitada, relativa a ordenar al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, abstenerse de contratar y difundir propaganda gubernamental en diversos diarios de circulación nacional (La Jornada, El Universal y Milenio) resulta **IMPROCEDENTE**, dado que no existe certeza que, a la fecha, dichas publicaciones se estén difundiendo.

Al respecto, debe señalarse que la providencia precautoria solicitada únicamente es susceptible de decretarse respecto de actos vigentes o, en su caso, de realización inminente, es decir, aquéllos que están sucediendo al momento en que se solicita la medida cautelar y/o se resuelve sobre su suspensión, sin que pueda aplicarse a hechos que, habiendo existido, hayan cesado, o bien, aquéllos de los que se alega o presume sucederán a corto plazo, pero sin contar con una base jurídicamente válida que sirva para aseverar que el acto venidero tiene el carácter de inminente.

Por tanto, es de referir que el dictado de las medidas cautelares no puede efectuarse sobre la realización de hechos consumados, pues como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la base **de hechos que ya no acontecen**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el caso, de las constancias que obran en autos este colegiado puede advertir que el quejoso aportó junto con su escrito de queja cuatro inserciones de diversos diarios de circulación nacional (La Jornada, El Universal, Milenio y Excélsior) todos de fecha veintiuno de mayo del presente año, es decir, de fecha anterior al dictado de la presente medida cautelar, sin que en el expediente obre documento o constancia que permita a esta autoridad, cuando menos inferir que dicha conducta se siga llevando a cabo. Asimismo, cabe señalar que con los elementos probatorios en autos no está acreditada la difusión del desplegado denunciado en el periódico de circulación nacional Reforma.

Bajo estas premisas, resulta válido colegir que la solicitud de adopción de medidas cautelares relativa a ordenar el cese de la difusión de propaganda gubernamental relativa al Partido Verde Ecologista de México a través de su Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en diversos diarios de circulación nacional, versa sobre actos consumados dado que la última publicación con la que se cuenta es del **veintiuno de mayo de dos mil quince**, es decir, las publicaciones específicamente denunciadas constituyen conductas consumadas y de imposible reparación, y ante esta circunstancia, este órgano colegiado estima improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas, atento a lo señalado en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Tutela preventiva

No obstante lo anterior, partiendo de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía. Se estima que el justiciable tiene derecho a que el órgano del Estado que conoce de su petición le brinde una tutela que resulte adecuada para solucionar o prevenir en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad preventiva o represiva.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función eliminar los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o satisfacer el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela preventiva está relacionada con los mecanismos que tienen por función eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada.⁷

⁷ Algunos procesalistas contemporáneos coinciden que Calamandrei ya reconocía la tutela preventiva, cuando postulaba que la tutela jurisdiccional no solo tenía como finalidad eliminar a posteriori el daño producido por la lesión



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

La tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la prevención de un daño inminente.

La tutela preventiva consiste no sólo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato,⁸ esto es, la acción o conducta (activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

de un derecho, sino evitar a priori el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no culminada.

⁸ Descrito en esos términos por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder. Madrid, Trotta, 2000).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Precisado lo anterior, se procede al estudio de los argumentos esgrimidos en la presente solicitud de medidas cautelares, mismo que se hará en cuatro apartados a saber:

- I. Promoción personalizada de servidores públicos
- II. Calumnia
- III. Propaganda gubernamental
- IV. Uso indebido de recursos públicos

I. PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE SERVIDORES PÚBLICOS

A. Hechos no controvertidos

El veintiuno de mayo de dos mil quince, se publicó en las páginas A7, 5, 09 y 9, de los periódicos *El Universal*, *Excélsior*, *Milenio* y *La Jornada*, respectivamente, presunta propaganda gubernamental del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, a favor del referido partido político dentro del periodo de campaña electoral en el actual Proceso Electoral Federal 2014-2015.

B. Análisis del caso concreto

El partido quejoso afirma que existe promoción personalizada de los Diputados Federales que suscriben la propaganda denunciada, ya que ésta no tiene carácter institucional ni fines informativos, educativos o de orientación social, tal



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

como lo exige el texto constitucional y la ley para estar dentro de las excepciones previstas en estos ordenamientos.

Este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que la propaganda denunciada no vulnera lo establecido en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 449, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme con lo siguiente.

El artículo 134 dispone lo que sigue:

Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Párrafo reformado DOF 07-05-2008

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Párrafo adicionado DOF 07-05-2008

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015

se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Párrafo reformado DOF 07-05-2008

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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.

Párrafo adicionado DOF 13-11-2007

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.

Párrafo adicionado DOF 13-11-2007

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.

Párrafo adicionado DOF 13-11-2007

Artículo reformado DOF 28-12-1982

Por su parte, el artículo 449, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone:

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

...

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

Las disposiciones trasuntas establecen un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

que difundan las entidades públicas, lo primero, al señalar que dicha propaganda debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresa al indicar que en ningún caso dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

La disposición constitucional que se analiza incorpora, en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.

Acorde con lo anterior, puede entenderse que lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución es realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

Así, al mandar que la propaganda oficial que se difunda tenga el carácter de institucional, se pretende que los poderes, órganos y cualquier ente público se conduzca con total imparcialidad, a fin de que los recursos públicos bajo ningún motivo se conviertan en una herramienta que pueda provocar un desequilibrio inequitativo entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o no contar con el apoyo gubernamental; y, al proscribirse que en la propaganda se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, se garantiza la equidad, en la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

medida en que se impide que el cargo público sea un factor que permita obtener una posición favorable para escalar en aspiraciones políticas.

En esas condiciones, el análisis de la propaganda que llegue a ser denunciada, deberá valorarse tomando en cuenta, si los elementos en ella contenida, pueden constituir una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales garantizados por el artículo 134 Constitucional.

Sentado lo anterior, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la propaganda materia de denuncia no contiene elementos suficientes para estimar que en la misma se incluyen nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de los Diputados Federales que suscriben la publicación, atento a las siguientes consideraciones.

El desplegado denunciado es el siguiente:⁹



⁹ Es importante hacer notar que el desplegado en cuestión se reproduce únicamente en una sola ocasión, por economía procesal, en razón de que todas las inserciones que obran en autos, mismas que aportó el quejoso como prueba, son idénticas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

candidato suplente. Se trata sin duda de un capitulo más de una surge en relación a la propiedad que él habita", declaró. M

A ESTOS PARTIDOS LES DA MIEDO COMPETIR CONTRA EL VERDE

  **morena**

Estos tres partidos políticos ayer presionaron al INE para que le quiten el registro al **PARTIDO VERDE** y no pueda participar en las próximas elecciones.

Su argumento es que no fue correcto que nosotros los diputados del Verde hayamos presentado informes de trabajo en televisión, donde señalamos que cumplimos las propuestas que hicimos en el 2012:


1. Vales de Medicinas
2. No a las cuotas escolares obligatorias
3. Círcos sin animales
4. Cadena perpetua a secuestradores
5. El que contamina paga y repara el daño

Para ellos esto es tan grave, como para que el Partido Verde desaparezca.

Nosotros decimos que lo grave es que ellos no cumplan sus promesas de campaña y que no gasten el dinero que les da la Cámara de Diputados para difundir su trabajo, porque creemos que se lo roban.

La verdad es que les da miedo competir contra **EL VERDE** en la próxima elección.

ATENCIÓN

 **Dip. Arturo Escobar y Vega**
Dip. Carlos Chávez Castañeda Méndez
Dip. Ernesto Arriaga Aguirre
Dip. Javier Trinidad Gómez
Dip. Rosa Lilia Pérez Hernández

Dip. Ana Lilia García Cadenas
Dip. Enrique Auker de Castro Galambos
Dip. Guadalupe Méndez Osorio
Dip. Martha Leticia Vela Vera
Dip. Rubén Acosta Martínez

INSERCIÓN PAGADA. Reprografía de la Dirección de Sergio Álvarez Hernández.

Del análisis de la propaganda, se desprende lo siguiente:

1. Los temas centrales o principales de la propaganda son:

a) Afirmar que a determinados partidos políticos les da miedo competir contra el Partido Verde Ecologista de México en la próxima elección.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- b) La cancelación del registro del Partido Verde Ecologista de México,
- c) Informar que la referida cancelación fue solicitada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Morena,
- d) Señalar que lo que derivó de esa petición de los partidos políticos anteriormente referidos, fue de los informes de trabajo que los diputados del Partido Verde Ecologista de México difundieron en televisión, y
- e) Referir que si los otros partidos no cumplen lo que prometen y no gastan el dinero que les da la Cámara de Diputados para difundir su trabajo, es porque creen que se lo roban.

Lo primero se corrobora con el título: "**A ESTOS PARTIDOS LES DA MIEDO COMPETIR CONTRA EL VERDE**", seguido de los emblemas de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Morena. Este elemento es de dimensiones mayores, está escrito con letras más grandes y con tono de color más oscuro que el resto del texto.

Lo segundo se constata con el contenido del desplegado, en el que se destaca:

- *Estos tres partidos políticos ayer presionaron al INE para que le quitara el registro al PARTIDO VERDE y no pueda participar en las próximas elecciones.*
- *Su argumento es que: nosotros los diputados del Verde hayamos presentado informes de trabajo en televisión, donde señalamos que cumplimos las*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

propuestas que hicimos en 2012. Para ellos esto es tan grave, como para que el Partido Verde desaparezca.

- Nosotros decimos lo grave que es que ellos no cumplan sus promesas de campaña y que no gasten el dinero que les da la Cámara de Diputados para difundir su trabajo, porque creemos que se lo roban.

- La verdad es que les da miedo competir contra EL VERDE en la próxima elección.

- Firman el desplegado los Diputados Federales, integrantes de la LXII Legislatura del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados.

- Se señala que es una INSERCIÓN PAGADA y que el responsable de la publicación es Sergio Alarcón Hernández.

2. Se hace mención o referencia a los Diputados Federales, únicamente cuando suscriben la inserción:

Al calce de la propaganda se advierte: "A T E N T A M E N T E, Dip. Arturo Escobar y Vega, Dip. Carlos Octavio Castellanos Mijares, Dip. Ernesto Núñez Aguilar, Dip. Javier Orozco Gómez, Dip. Rosa Elba Pérez Hernández, Dip. Ana Lilia Garza Cadena, Dip. Enrique Aubry de Castro Palomino, Dip. Gabriela Medrano Galindo, Dip. Martha Edith Vidal Vera y Dip. Rubén Acosta Montoya".



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De lo anterior, se desprende que no hay promoción personalizada de los Diputados Federales que suscriben la inserción, en virtud de que, como se indicó, la propaganda gubernamental tiene como objetivo destacar que los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Morena, tienen miedo de competir contra el Partido Verde Ecologista de México en las próximas elecciones.

Además, sólo se hace referencia a dichos servidores públicos en una ocasión; empero, ello se hace con la única finalidad de identificar a quienes suscriben el contenido del desplegado.

En efecto, analizado en su contexto, en el desplegado se advierte que la referencia a los legisladores no es el tema central del mismo, sino únicamente una mención con fines de identificación, lo que se estima razonable y dentro de los márgenes constitucionales y legales permitidos, ya que no hay elemento, imagen o símbolo que sea concluyente para considerar que se realizó promoción personalizada de su persona, esto es, que se resalte o ubique el nombre de los legisladores federales de manera destacada o predominante en el texto o contenido de la propaganda.

Mucho menos se aprecia dato o elemento que sirva para estimar que, con dicha propaganda, se buscó posicionar a dichos servidores públicos, aprovechar su cargo para lograr ambiciones personales de índole político o influir en la equidad de la contienda electoral, de forma tal que pudiera estimarse que se viola la prohibición constitucional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, no se considera que exista una posible afectación a la normativa electoral **referida en este apartado**.

II. CALUMNIA

Toda vez que en el escrito inicial también se denuncia la supuesta calumnia en contra del Partido de la Revolución Democrática, se considera pertinente realizar las siguientes consideraciones generales:

1.- Libertad de expresión

Al respecto, debe apuntarse que la libre expresión bajo cualquier medio es uno de los pilares fundamentales para el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En nuestro país, el artículo 6° de la Constitución reconoce la libertad fundamental de expresión, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Lo anterior se advierte en el texto de la tesis de jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal de la República, identificado con la clave P./J. 24/2007, del rubro siguiente: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.”***

En términos generales, la libertad de expresión se percibe en una doble dimensión: por un lado, individual y, por otro, colectiva, social, política o pública.

En su dimensión individual, la libertad de expresión se protege para asegurar a las personas espacios esenciales para su desarrollo individual, así como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociación, votar y ser votado, entre otros.

Por su parte, en su dimensión colectiva, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por tanto para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, por tanto, imprescindible para una democracia representativa.

Es por ello que el espectro protector de la libertad de expresión es diverso, según la dimensión en la que se ejerce:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En la dimensión colectiva, existen expresiones que gozan de una protección más amplia, como ocurre con las que se presentan en el contexto de cuestiones o personas políticas, públicas o con proyección política, en cambio, en la dimensión individual, el margen de protección del discurso es moderado cuando se trate de un interés meramente individual.

Esto es, en el ámbito público o político, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, tiene un alcance y relevancia mayor que en la esfera y sobre aspectos privados.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión.

En ese sentido, los márgenes de la libertad de expresión, desde la perspectiva interamericana, privilegian aquella información que resulte útil para forjar una opinión pública e informada y únicamente aceptan las limitantes válidas en una sociedad democrática.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por lo que las personas privadas con proyección pública están sujetas a un acentuado margen de aceptación a la crítica, esto es, no están exentos de ingresar al debate público; empero, su ámbito de apertura no corresponde necesariamente a la intensidad que deben soportar los servidores públicos, cuando el ejercicio de la libertad de expresión se dirige concretamente a sus actividades públicas.

Esto, precisamente, porque una opinión pública informada constituye un instrumento imprescindible para conocer y juzgar la posición del gobierno, de sus integrantes o de personas con trascendencia pública.

En este sentido, para el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, una democracia constitucional requiere de un debate *desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, y que puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y algunas veces ataques severos hacia el gobierno y funcionarios públicos.*

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que las expresiones que se emiten en el contexto del proceso electoral deben valorarse con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones críticas, y de igual forma, ello debe ocurrir cuando el discurso se refiere a aspectos o personas de interés general, público, o con proyección pública.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Lo anterior, conforme a la Jurisprudencia 11/2008, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se señala lo siguiente:

El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-288/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sala Unitaria Auxiliar del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—23 de octubre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-367/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo.

Recurso de apelación. SUP-RAP-118/2008 y acumulado.—Actores: Partidos de la Revolución Democrática y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—20 de agosto de 2008.—Unanimidad de votos.— Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Carlos Ortiz Martínez y David Cienfuegos Salgado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Kimel vs. Argentina, que ello obedece principalmente por el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones que realizan dichas personas, desde luego, sin que por ello se llegue al extremo de considerarlas privadas de derechos.

Por tanto, que cuando el discurso se orienta a criticar a personas con proyección pública, debe garantizarse la posibilidad de que exista un discurso fuerte y amplio en su contra, y el nivel de intromisión admisible será mayor que cuando se dirige a personas con una proyección privada, desde luego, con la condición fundamental de que el discurso se relacione con asuntos vinculados con su actividad pública.

2.- Restricciones a la libertad de expresión

La libertad de expresión, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, no implica que sea absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se lee en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (Integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133 de la Constitución), en el artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo, y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

3.- Fundamento legal de la calumnia

Ahora bien, por lo que hace a la calumnia, el artículo 41, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Por su parte, el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituye infracciones de los partidos políticos a dicha ley, entre otras, la difusión de propaganda política o electoral que calumnien a las personas.

También el artículo 471, párrafo 2, del ordenamiento legal antes citado, indica que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Por último, el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, refiere que entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentra



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

la de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

4.- Análisis del caso concreto

En obvio de repeticiones innecesarias, en virtud de que ha quedado establecido parágrafos arriba el contenido del desplegado denunciado, se procede al análisis del mismo, en relación con la conducta denunciada.

Del contenido de la propaganda denunciada está probado que se trata de una inserción pagada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En relación con la presunta calumnia, lo único que se señala en el desplegado en relación con esto es lo siguiente:

*"Nosotros decimos que lo grave es que ellos no cumplan sus promesas de campaña y que no gasten el dinero que les da la Cámara de Diputados para difundir su trabajo, **porque creemos que se lo roban**".*

[Énfasis añadido]

Desde la apariencia del buen derecho, del análisis integral practicado a la propaganda bajo estudio, no se advierte preliminarmente que los Diputados Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados imputen hechos o delitos falsos al partido



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ahora quejoso, pues cuando se menciona la palabra “roban”, esta tiene que analizarse en el contexto del desplegado.

En efecto, lo que aparece en el desplegado denunciado, particularmente relacionado con la presunta calumnia, no es sino una opinión subjetiva a cargo de los diputados denunciados.

La palabra “roban” se encuentra como una mera opinión referida en la parte final del párrafo transcrito anteriormente, en el cual el eje principal o idea central comprende la gravedad que para el Partido Verde Ecologista de México supone que los otros partidos políticos no cumplan sus promesas de campaña. Luego, esta palabra por sí misma no es suficiente para colmar los extremos de la calumnia, en términos de lo establecido por el Tribunal Electoral, es decir, la imputación de delitos o conductas ilícitas falsas o no comprobadas.

En este sentido, el análisis integral del desplegado denunciado permite a este colegiado concluir, en un análisis preliminar, sin prejuzgar sobre el fondo, que los diputados denunciados emitieron una opinión derivada de una apreciación personal y subjetiva, pues emplean la palabra “creer”, la cual refiere a algo que no está comprobado o demostrado pero se sospecha que puede estar pasando o aconteciendo; es decir, no deja de ser una mera apreciación subjetiva de un hecho determinado.

En virtud de lo anterior, y bajo la apariencia del buen derecho, no se considera que con la publicación denunciada, se esté calumniando al denunciante.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

III. DIFUSIÓN DE PRESUNTA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN DIVERSOS DIARIOS DE CIRCULACIÓN NACIONAL, A FAVOR DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada, en virtud de que la propaganda denunciada no vulnera lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, párrafo 1, y 449, párrafo 1, incisos d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de conformidad con lo siguiente.

A. Marco normativo

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es del tenor literal siguiente:

Artículo 41.

[...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. [...]

Apartado C. [...]



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.

[...]

Acorde con ese mandato, el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicta a la letra:

Artículo 209.

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, 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.

[...]

Por su parte, el artículo 449, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone:

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

...

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De los dispositivos transcritos se observa, que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en medios de comunicación social, toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Empero, el deber en comento no es absoluto ya que admite, como excepciones, la posibilidad que se continúe la difusión de:

- Las campañas de información de las autoridades electorales.
- Las relativas a servicios educativos.
- Las atinentes a los servicios de salud.
- Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

De las premisas normativas se puede establecer válidamente que existe el deber de las autoridades de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante la fase de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral en los procesos comiciales federales y locales, con la finalidad de evitar que su difusión pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, en tanto el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos, observen una conducta imparcial en las elecciones.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En este sentido, la disposición normativa tiene por objeto salvaguardar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad rectores de los procesos comiciales.

Es importante señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, en diversas ejecutorias, ha considerado que la propaganda gubernamental es el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones difundidas por los servidores o entidades públicas de los poderes federales, estatales y municipales que tengan como finalidad difundir, para el conocimiento de la ciudadanía, la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.¹⁰

Asimismo, la Sala Superior ha considerado que la propaganda gubernamental que se ubica en las excepciones previstas constitucionalmente no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni hacer referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, ni contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, o a sus campañas institucionales. Dicha propaganda además deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

¹⁰ SUP-RAP-119/2010 y acumulados; SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Tales consideraciones han sido sustentadas por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-123/2011 y su acumulado, SUP-RAP-474/2011, SUP-RAP-54/2012 y sus acumulados, SUP-RAP-121/2014 y sus acumulados.

Determinaciones que dieron origen a la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.

De igual manera, las características que debe reunir la propaganda gubernamental que se ubica en los supuestos de excepción, están precisadas en el Acuerdo mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2015.¹¹

¹¹ Cabe precisar que dicho acuerdo fue modificado por la Sala Superior mediante sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-59/2015 y su acumulado, SUP-RAP-69/2015 y su acumulado, así como SUP-RAP-83/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El acuerdo establece que la propaganda referida deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Es decir, no podrá difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.

Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.

La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias de gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

La propaganda exceptuada mediante este acuerdo, en todo momento, deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

Se considera oportuno recordar que el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental, fuera de las excepciones específicamente previstas, tiene lugar en los medios de comunicación social.

Al respecto la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-54/2012 y acumulados razonó que la regla general de suspensión, y las específicas de excepción, **aplican para todos los medios de comunicación social** y no sólo para radio y televisión, para lo cual citó a manera de ejemplo el internet, **prensa escrita**, pintas en bardas, pendones, entre otros.

Asimismo, se establece un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan las entidades públicas, lo primero al señalar que dicha propaganda debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresa al indicar que en ningún caso dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

La disposición constitucional que se analiza incorpora, en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acorde con lo anterior, puede entenderse que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución es, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

Con ello se busca desterrar prácticas lesivas de la democracia, como son: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos, y b) que los servidores públicos aprovechen su cargo para lograr ambiciones personales de índole político.

Lo anterior, porque conductas de la naturaleza apuntada, colocan en abierta desventaja a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, que puede producirse cuando se emplea el aparato burocrático, recursos públicos o una posición de primacía, para beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos, o bien, para satisfacer una aspiración política.

Así, al mandar que la propaganda oficial que se difunda tenga el carácter de institucional, se pretende que los poderes, órganos y cualquier ente público se conduzca con total imparcialidad, a fin de que los recursos públicos bajo ningún motivo se conviertan en una herramienta que pueda provocar un desequilibrio inequitativo entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

no contar con el apoyo gubernamental; y, al proscribirse que en la propaganda se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, se garantiza la equidad, en la medida en que se impide que el cargo público sea un factor que permita obtener una posición favorable para escalar en aspiraciones políticas.

En esas condiciones, el análisis de la propaganda que llegue a ser denunciada, deberá valorarse tomando en cuenta, si los elementos en ella contenida, pueden constituir una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales garantizados por el artículo 134 Constitucional.

B. Caso concreto

Una vez analizado el concepto de propaganda gubernamental, y los parámetros constitucionales, legales y reglamentarios a los que debe ceñirse, como se señaló, en el caso particular es necesario atender al contenido y contexto de la publicación objeto del presente acuerdo para determinar, bajo la apariencia del buen derecho, mediante un análisis preliminar, si constituye propaganda gubernamental permitida, o si se trata de propaganda prohibida por la norma.

De un análisis preliminar a la propaganda, esta autoridad concluye que el desplegado denunciado no es propaganda gubernamental como erróneamente lo afirma el quejoso.

Se afirma lo anterior, pues del contenido del desplegado se tiene lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Estos tres partidos políticos ayer presionaron al INE para que le quitara el registro al PARTIDO VERDE y no pueda participar en las próximas elecciones.
- Su argumento es: *que nosotros los diputados del Verde hayamos presentado informes de trabajo en televisión, donde señalamos que cumplimos las propuestas que hicimos en 2012. Para ellos esto es tan grave, como para que el Partido Verde desaparezca.*
- *Nosotros decimos lo grave que es que ellos no cumplan sus promesas de campaña y que no gasten el dinero que les da la Cámara de Diputados para difundir su trabajo, porque creemos que se lo roban.*
- *La verdad es que les da miedo competir contra **EL VERDE** en la próxima elección.*
- Firman el desplegado los Diputados Federales, integrantes de la LXII Legislatura del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados.
- Se señala que es una INSERCIÓN PAGADA y que el responsable de la publicación es Sergio Alarcón Hernández.

De lo anterior, se advierte que no difunde logros de gobierno, obra pública, y mucho menos, emite información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular; se limita a identificar el nombre de la institución de que se trata (Cámara de Diputados) mediante su



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

escudo oficial como medio identificativo, pero ello es insuficiente para que se ahí se derive o relacione, de manera directa, con la gestión de los diputados firmantes; tiene fines informativos y de posicionamiento de los integrantes del partido denunciado, no exalta, promociona o justifica algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

En efecto, se advierte que es un posicionamiento por parte de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, lo cual, se insiste, no está prohibido, máxime que no se advierte alguno de los supuestos prohibitivos establecidos en la norma.

En consecuencia, como se adelantó, no se colman los extremos para conceder la medida cautelar solicitada por el partido denunciante.

IV. PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA DIFUNDIR PROPAGANDA A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, en tutela preventiva, que la propaganda denunciada vulnera lo establecido en los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tratarse de propaganda pagada con recursos públicos, por lo que debe estarse a lo siguiente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Ha sido criterio de la Sala Superior¹² que las disposiciones constitucionales y los artículos legales anteriormente citados, establecen la obligación de los servidores públicos de aplicar, en todo tiempo, con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

Así, el artículo 134 de la Constitución mandata aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda, con lo que se busca eliminar prácticas perniciosas como que la hacienda pública se utilice en favor o en contra de las distintas fuerzas políticas, lo que, de realizarse, colocaría en franca desventaja a todos los actores políticos que participan en una contienda electoral, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos, que podría producirse cuando se emplean recursos públicos, para beneficiar o perjudicar a los distintos actores políticos.

De esta manera, el legislador, al establecer que los recursos públicos bajo ningún motivo se conviertan en una herramienta que pueda provocar un desequilibrio inequitativo entre las distintas fuerzas políticas, garantiza la imparcialidad y la equidad en la contienda electoral.

Caso concreto

Del propio desplegado, mismo que obra en autos, se observa que señala que se trata de una **INSERCIÓN PAGADA**, lo que colma el supuesto normativo

¹² Véase, por ejemplo, el recurso de apelación SUP-RAP-223/2012 Y SUP-RAP-224/2012 acumulados, emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

relacionado con la prohibición que tienen los servidores públicos, en este caso los Diputados Federales integrantes del referido grupo parlamentario, de utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, para influir en la equidad en la contienda electoral.

En esta tesitura, con los medios de prueba que obran en autos esta autoridad puede inferir que el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, utilizó los recursos públicos que le asigna la Cámara de Diputados para, en sus propias palabras, *difundir su trabajo*, a efecto de pagar varios desplegados, como el hoy denunciado, en diversos diarios de circulación nacional, a fin de beneficiar al referido partido político en detrimento de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y MORENA, lo cual vulnera el principio de equidad en la contienda que debe prevalecer en todo proceso electoral.

Efectos de medida cautelar como tutela preventiva

1. Se **ORDENA**, como tutela preventiva, al **Grupo Parlamentario** del Partido Verde Ecologista de México, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y a **Sergio Alarcón Hernández**, se abstengan de contratar, adquirir o convenir, con recursos públicos, la difusión, divulgación o publicación de la propaganda materia de la presente medida cautelar, o cualquier otra similar o análoga, en cualquier medio de comunicación impreso, o electrónico.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

2. Se **VINCULA** al Partido Verde Ecologista de México para que de inmediato lleven a cabo todas las acciones a su alcance para dar eficaz cumplimiento a lo ordenado por esta autoridad en el punto inmediato anterior.

3. Se **ORDENA**, como tutela preventiva, a los diarios *El Universal*, *Milenio*, *La Jornada* y *Excélsior*, se abstengan de difundir, divulgar o publicar la propaganda materia de la presente medida cautelar, o cualquier otra similar o análoga.

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, mediante su



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015

representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, en relación con los actos consumados.

SEGUNDO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, mediante su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**, apartado I, del presente Acuerdo, en relación a la promoción personalizada.

TERCERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, mediante su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**, apartado II, del presente Acuerdo, en relación con la calumnia.

CUARTO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, mediante su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**, apartado III, del presente Acuerdo, en relación la difusión de propaganda gubernamental.

QUINTO. Se **ORDENA**, como tutela preventiva, que como **Grupo Parlamentario** del Partido Verde Ecologista de México, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y a **Sergio Alarcón Hernández**, se abstengan de contratar, adquirir o convenir, con recursos públicos, la difusión, divulgación o publicación de la propaganda materia de la presente medida



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015

cautelar, o cualquier otra similar o análoga, en cualquier medio de comunicación impreso, o electrónico; en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**, apartado **IV**, del presente Acuerdo, en relación con el uso indebido de recursos públicos.

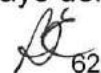
SEXTO. Se **VINCULA** al Partido Verde Ecologista de México para que de inmediato lleven a cabo todas las acciones a su alcance para dar eficaz cumplimiento a lo ordenado por esta autoridad en el punto inmediato anterior.

SÉPTIMO. Se **ORDENA**, como tutela preventiva, a los diarios *El Universal*, *Milenio*, *La Jornada* y *Excélsior*, se abstengan de difundir, divulgar o publicar la propaganda, o cualquier otra similar o análoga a que refiere el punto de acuerdo quinto anterior.

OCTAVO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato, realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter Privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de mayo del

 62



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-149/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp.: UT/SCG/PE/PRD/CG/295/PEF/239/2015

presente año, por **unanimidad** de votos, en lo general, de los Consejeros Electorales Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno; y por **mayoría de dos votos** de las Consejeras Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, el punto resolutivo CUARTO, con el voto en contra del Consejero Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO