



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: PES/033/2016.

**PROMOVENTE: COALICIÓN
QUINTANA ROO UNE, UNA NUEVA
ESPERANZA.**

**PARTE DENUNCIADA: SECRETARÍA
DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES.**

**MAGISTRADA PONENTE:
NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ.**

**SECRETARIOS: ELISEO BRICEÑO
RUIZ Y ELIZABETH ARREDONDO
GOROCICA.**

Chetumal, Quintana Roo, a los dieciocho días del mes de junio del año dos mil dieciséis.

El Tribunal Electoral de Quintana Roo, dicta resolución que establece la **inexistencia** la inobservancia a los preceptos constitucionales y legales en materia de propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos, con motivo del Procedimiento Especial Sancionador al rubro indicado conforme a los siguientes antecedentes y consideraciones:

ANTECEDENTES

I. Proceso Electoral Local

1. Inicio del proceso. El quince de febrero del año dos mil dieciséis¹, dio inicio el proceso electoral local ordinario para la renovación de Gobernador, Diputados e integrantes de Ayuntamientos en el estado de Quintana Roo.

2. Campañas electorales. El período de campaña comprende del dos de abril, al primero de junio.

¹ Las fechas que se señalan en la presente resolución corresponden al año dos mil dieciséis, salvo aquellas que se precisen.

II. Sustanciación ante la Autoridad Administrativa Electoral.

1. Primera Queja. El día veintisiete de mayo, el Partido de la Revolución Democrática, presentó queja en contra de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Ayuntamiento de Benito Juárez; Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, el entonces candidato a Gobernador José Mauricio Góngora Escalante y quien resulte responsable, por presuntos actos consistentes en la supuesta difusión indebida de propaganda gubernamental a través de diversos letreros colocados en las principales vialidades del Municipio de Benito Juárez, en los cuales se anuncian logros del Gobierno Federal, durante el período de campañas electorales.

2. Radicación de la denuncia. En la misma fecha de la presentación de la queja, la Directora Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, radicó la denuncia bajo el número de expediente IEQROO/Q-PES/043/2016.

3. Diligencias preliminares. En fecha veintiocho de mayo, la Directora Jurídica del Instituto Electoral local, determinó procedente realizar la inspección ocular a los lugares precisados por el quejoso, mismos que se encontraban en la ciudad de Cancún, Quintana Roo.

4. Diligencia de inspección ocular. En fecha veintinueve de mayo, se llevó a cabo la diligencia de inspección ocular a fin de corroborar los anuncios en los lugares precisados por el quejoso, mismos que se encuentran ubicados en la ciudad de Cancún, Quintana Roo.

5. Segunda Queja. El día veintinueve de mayo, el ciudadano Eduardo Arregín Chávez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, presentó queja ante ese mismo Instituto Electoral, en contra de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes, Ayuntamiento de Benito Juárez, Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, el entonces candidato a la Gubernatura José Mauricio Góngora Escalante y quien resulte responsable, por presuntos actos consistentes en la supuesta difusión indebida de propaganda gubernamental a través de diversos letreros colocados en las principales vialidades del Municipio de Benito Juárez, en los cuales se anuncian logros del Gobierno Federal, durante el período de campañas electorales.

6. Radicación de la denuncia. En la misma fecha de la presentación de la queja, la Directora Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, radicó la denuncia bajo el número de expediente IEQROO/Q-PES/045/2016.

7. Diligencias preliminares. En fecha veintinueve de mayo, la Directora Jurídica del Instituto Electoral local, determinó procedente realizar la inspección ocular a los lugares precisados por el quejoso, mismos que se encontraban en la ciudad de Cancún.

8. Acumulación. A su vez, el mismo día veintinueve de mayo, la Directora Jurídica del Instituto, acumuló el expediente radicado con número IEQROO/Q-PES/045/2016 al expediente IEQROO/Q-PES/043/2016, lo anterior, porque el quejoso aduce hechos y probanzas similares en contra de quien resulte responsable.

9. Diligencia de inspección ocular. En fecha treinta de mayo, se llevó a cabo la diligencia de inspección ocular a fin de corroborar los anuncios en los lugares precisados por el quejoso, mismos que se encuentran ubicados en la ciudad de Cancún, Quintana Roo.

10. Medidas cautelares. El día treinta y uno de mayo, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante acuerdo IEQROO-CG/A-207/16, declaró procedente el dictado de la medida cautelar solicitada por el quejoso, dentro del Procedimiento Especial Sancionador, radicado bajo el

número de expediente IEQROO/Q-PES/043/2016 y su Acumulado IEQROO/Q-PES/045/2016.

11. Notificación de Acuerdo. Mediante oficio de fecha primero de junio, se le notificó al ciudadano Francisco Elizondo Garrido, en su calidad de Director General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes Centro, lo estipulado en el acuerdo del inciso que antecede.

12. Admisión de la denuncia. En fecha dos de junio, la Directora Jurídica del Instituto Electoral de Quintana Roo, admitió el escrito de queja presentado por el promovente únicamente por cuanto a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en razón de que de los escritos de queja presentados, así como de las diligencias realizadas por dicha autoridad instructora advirtió que los hechos denunciados refieren a la presunta difusión de propaganda gubernamental a través de diversos espectaculares en los cuales se anuncian acciones y logros del Gobierno Federal colocados en distintas direcciones del Municipio de Benito Juárez, durante el periodo de veda electoral, y que son atribuibles a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en virtud que del contenido de los espectaculares se desprende que hacen alusión a obras relacionadas con la infraestructura carretera, las cuales, de conformidad con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a dicha Secretaría el despacho de los asuntos relacionados con dicha obra, razón por la cual la autoridad instructora determinó admitir la queja únicamente en contra del citado ente jurídico.

13. Cumplimiento de la medida cautelar. Con fecha tres de junio, se recibió en Oficialía de Parte del Instituto, un escrito signado por el ciudadano Francisco Elizondo Garrido, en su calidad de Director General del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Quintana Roo, dando cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo IEQROO-CG/A-207/16.

14. Emplazamiento. El mismo dos de junio, la autoridad instructora ordenó notificar y emplazar al promovente, así como a la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes, por conducto de su titular en el Estado de Quintana Roo, para que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos respectiva.

15. Escrito de incidente. Con fecha ocho de junio, el ciudadano Raúl González Cetina, en su calidad de Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos del centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Chetumal, promovió ante la autoridad instructora un incidente de nulidad de actuaciones por defectos de emplazamiento.

16. Audiencia de pruebas y alegatos. El día ocho de junio se celebró la audiencia de pruebas y alegatos prevista en los artículos 325 y 326 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

17. Auto. Con fecha nueve de junio, la autoridad instructora determinó no acordar procedente el incidente de nulidad de actuaciones por defectos de emplazamiento, promovido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por las consideraciones expuestas por el documento jurídico respectivo.

18. Remisión de expediente e informe circunstanciado. El once de junio, la autoridad sustanciadora remitió a la Oficialía de Partes de este Tribunal, el expediente del Procedimiento Especial Sancionador, así como el informe circunstanciado.

III. Etapa de resolución

1. Radicación y turno. El trece de junio, mediante acuerdo el Magistrado Presidente, radicó el expediente bajo la clave PES/033/2016, y lo turnó a la Ponencia de la Magistrada Nora Leticia Cerón González para ella elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Electoral de Quintana Roo, es competente para resolver el procedimiento especial sancionador, tramitado por el Instituto Electoral de Quintana Roo, en lo conducente y aplicable, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, fracción II, párrafo octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 322 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo, 1, 2, 5, 6 fracción V, 8 y 44 de la Ley Estatal de medios de impugnación en Materia Electoral, 1, 4, 5 párrafo primero y 24 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en relación con los artículos 3 y 4 primer párrafo del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Esta Tribunal Electoral es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la queja relativa a una posible infracción a los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal.

Esto, en virtud que la presente controversia se circunscribe a un posible incumplimiento del principio de imparcialidad tutelado en dichos preceptos constitucionales, cuando la conducta señalada presuntamente afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos durante los procesos electorales, por la difusión de propaganda gubernamental dentro del periodo de veda electoral y que contravengan lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en los artículos 166-bis de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; 19 y 169 de la Ley Electoral local, así como lo ordenado en el acuerdo INE-CG78/2016 ya que en dicho del promovente, el denunciado se encuentran difundiendo propaganda gubernamental en el periodo prohibido por la norma en el Municipio de Benito Juárez.

Interpretación de los artículos 134 párrafos séptimo y octavo de la carta magna y 166 BIS de la Constitución local.

Los dispositivos constitucionales en cita señalan que 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 que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la contienda entre los partidos políticos.

Además, que 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 diverso ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación² ha interpretado los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en el sentido que dicha norma determina una orientación general para que todos los funcionarios de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, que tengan bajo su cuidado recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en el proceso electoral.

Esta obligación de aplicar con imparcialidad dichos recursos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, de que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los diversos partidos políticos y los ahora candidatos independientes.

De esta forma, en el mencionado precepto constitucional se tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda a fin de que los servidores públicos no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

² En lo sucesivo Sala Superior.

De lo anterior se colige que, aun cuando la fracción III, del artículo 322 de la Ley Electoral de Quintana Roo, establece como requisito para instruir y resolver el procedimiento especial sancionador, el que se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución federal, tal requisito guarda estrecha relación con lo establecido en la párrafo séptimo del citado precepto constitucional, puesto que como ha quedado señalado, dicha norma determina una orientación general para que todos los funcionarios de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus Delegaciones, apliquen con imparcialidad los recursos públicos que tengan bajo su cuidado, a fin de evitar una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los diversos partidos políticos y los candidatos independientes.

Es procedente que tanto la autoridad sustanciadora, Instituto local, como este Tribunal, en su carácter de autoridad resolutoria, conozcan de la presente queja, en razón de que tanto la Sala Superior como el Instituto Nacional Electoral, se han pronunciado en el sentido de conocer sobre los procedimientos especiales sancionadores en que se denuncien a funcionarios públicos por la violación a los principios de equidad e imparcialidad por el uso de recursos públicos, esto en virtud, que el párrafo séptimo del multicitado artículo 134, guarda estrecha relación con el párrafo octavo del referido numeral.

Por ello, con fundamento en los preceptos invocados, corresponde a este Tribunal Electoral resolver lo conducente.

SEGUNDO. Cuestiones previas. De autos se advierte que inicialmente el escrito de queja fue interpuesto en contra del ENRIQUE PEÑA NIETO, en su carácter de Presidente de la República; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Ayuntamiento de Benito Juárez; la coalición SOMOS QUINTANA ROO, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza; de JOSÉ MAURICIO GÓNGORA ESCALANTE, entonces candidato a Gobernador del Estado; y quien resulte

responsable, por la presunta difusión de propaganda gubernamental, a través de la colocación de espectaculares colocados en diversas direcciones de las vialidades de Benito Juárez, en las cuales se anuncian algunos trabajos realizados por el gobierno federal.

Sin embargo, a juicio de la autoridad sustanciadora, admitió el escrito de queja presentado, **únicamente por lo que respecta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, en razón de que de los escritos de queja presentados, así como de las diligencias realizadas por dicha autoridad advirtió que los hechos denunciados refieren a la presunta difusión de propaganda gubernamental a través de diversos espectaculares en los cuales se anuncian acciones y logros del Gobierno Federal colocados en distintas direcciones del Municipio de Benito Juárez, durante el periodo de veda electoral, y que son atribuibles a la citada Secretaría, en virtud que del contenido de los espectaculares se desprende que hacen alusión a obras relacionadas con la infraestructura carretera, las cuales de conformidad con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a dicha paraestatal el despacho de los asuntos relacionados con dicha obra, razón por la cual la autoridad instructora determinó admitir la queja únicamente en contra del citado ente jurídico.

Planteamiento de la controversia.

En sus escritos de queja, el promovente hizo valer lo siguiente:

- Que la propaganda gubernamental denunciada consistente en la colocación de espectaculares en las principales vialidades del Ayuntamiento de Benito Juárez, da cuenta de logros en materia de obras y servicios llevadas a cabo por el Gobierno Federal, observándose en cada una de éstas el logotipo oficial de Gobierno de la República, así como el emblema "MOVER MÉXICO".

- Que la propaganda denunciada la suscribe el Gobierno Federal, encabezado por Enrique Peña Nieto emanado del Partido Revolucionario Institucional.
- Que el contenido de los espectaculares, no se encuentra dentro de los casos de excepción previstos en el marco normativo constitucional y legal, dado que no contiene información relativa a servicios educativos, de salud o de protección civil para casos de emergencia, sino sólo logros de gobierno difundidos en la etapa de veda electoral.
- Que con los espectaculares se genera un acto de presión a la ciudadanía para la emisión de su voto, ya que con la difusión de esas acciones de gobierno en la etapa de campaña en el actual proceso electoral, posicionaron al otrora candidato a Gobernador José Mauricio Góngora Escalante, postulado por la coalición SOMOS QUINTANA ROO.

1. Delimitación de la materia

De conformidad en los artículos 322 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo, corresponde a este Tribunal, resolver en definitiva en el Procedimiento Especial Sancionador, sobre los asuntos que contravengan la norma sobre propaganda política o electoral y por violaciones a lo establecido en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, e imponer las sanciones que correspondan.

Dentro del Procedimiento Especial Sancionador, la carga de la prueba corresponde al quejoso ya que es su deber aportar las probanzas que sustenten sus afirmaciones desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

Sirve de criterio a lo anterior la Jurisprudencia 12/2010, de la Sala Superior de rubro: **“CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE”**³ .

Si bien, en principio, el Procedimiento Especial Sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, dicha disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que ordene el desahogo de las pruebas que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Robustece lo anterior la Jurisprudencia 22/2013, de la Sala Superior, de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN”**⁴ .

2. Acreditación de la conducta señalada

La existencia de espectaculares en las principales vialidades del Ayuntamiento de Benito Juárez, que contiene propaganda gubernamental, difundida durante el proceso electoral local.

Para comprobar esta afirmación, se analiza el siguiente acervo probatorio que obra en autos.

A. Pruebas ofrecidas por el quejoso.

- 1. Técnicas.** Consistente en las imágenes fotográficas insertadas en los escritos de queja, las cuales en términos de lo dispuesto en los artículos 15 fracción III; 16 fracción III, 21 y 23, párrafo segundo de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

³ Consultable en www.te.gob.mx

⁴ Consultable en www.te.gob.mx

únicamente harán prueba plena cuando a juicio de este Tribunal generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados; siendo las siguientes:





2. Documentales Públicas.

A. Consistente en el acta de inspección ocular levantada por la autoridad instructora en fecha veintinueve de mayo, en la cual se constató la existencia de la propaganda denunciada, misma que cuenta con las siguientes características: colores verde y blanco de aproximadamente 3 metros de largo por dos metros de ancho, la cual contenía las leyendas: “Rehabilita Distribuidor Vial Kabah”, “México, Gobierno de la República”, “Mover a México” y el escudo nacional, colocado aproximadamente a un metro del suelo, sobre una base metálica:





B. Consistente en el acta de inspección ocular levantada por la autoridad instructora en fecha treinta de mayo, en la cual se

constató la existencia de la propaganda denunciada, misma que cuenta con las siguientes características: colores azul y blanco de aproximadamente tres metros de largo por dos metros de ancho, la cual contenía las leyendas: “Rehabilita 39.0 km de ésta carretera”, “México, Gobierno de la República”, “Mover a México” y el escudo nacional, colocado aproximadamente a un metro del suelo, sobre una base metálica:



Documentales que en términos de los artículos 15 fracción I; 16 fracción I, 21, 22 y 23 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tienen valor probatorio pleno.

Con dichas probanzas se demuestra la existencia de la propaganda gubernamental señalados por la parte denunciante.

C. Pruebas ofrecidas por el denunciado.

1. Documentales públicas. Consistentes en los siguientes contratos de obra pública:

“CARRETERA FEDERAL MÉRIDA-PUERTO JUÁREZ (LÓPEZ PORTILLO). AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN.

1. Contrato de obra pública número 1-W-CE-A-546-W-01, “AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA CARRETERA MÉRIDA PUERTO JUÁREZ, (Acceso a Cancún), tramo del km 302+000 al km 305+000 en el estado de Quintana Roo.

2. Contrato de obra pública número 2-w-ce-a-509-w-0-2 “AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA CARRETERA MÉRIDA PUERTO JUÁREZ, (Acceso a Cancún), tramo del km 305+000 al km 309+000 en el estado de Quintana Roo.

3. Contrato de obra pública número 2-w-ce-a-530-w-0-3 “AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA CARRETERA MÉRIDA PUERTO JUÁREZ, (Acceso a Cancún), tramo del km 311+000 al km 316+380 en el estado de Quintana Roo.

4. Contrato de obra pública número 2-w-ce-a-532-w-0-2 “AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA CARRETERA MÉRIDA PUERTO JUÁREZ, (Acceso a Cancún), tramo del km 309+000 al km 311+000 en el estado de Quintana Roo.

5. Contrato de obra pública número 2-w-ce-a-549-w-0-3 “AMPLIACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA CARRETERA MÉRIDA PUERTO JUÁREZ, (Acceso a Cancún), tramo del km 316+380 al km 322+000 en el estado de Quintana Roo.

Rehabilitación de carreteras

• CONTRATO 2015-23-CB-A-065-W-00-2015, Trabajos de emergencia mediante reparación de losas de concreto hidráulico, reparación de rejillas de captación; fresado de la superficie existente, construcción de carpeta de concreto asfáltico y microcarpeta, reposición de señalamiento horizontal, en cuatro carriles del distribuidor Kabah, en una longitud de 58.00 metros de la carretera Reforma Agraria Puerto Juárez, tramo Playa del Carmen-Cancún, km 353+000. (Luis Donald Colosio Pta. Cancún –Rehabilita Distribuidor Vial Kabah, lado derecho. Av. Luis Donald Colosio 5.5 KM- Rehabilita Distribuidor Vial Kabah, lado izquierdo- Av. Bonampak América. Rehabilita Distribuidor vial Kabah, lado derecho)

• CONTRATO 2015-23-CB-A-064-W-00-2015, Trabajos de emergencia mediante reparación de losas de concreto hidráulico, reparación de rejillas de captación; fresado de la superficie existente, construcción de carpeta de concreto asfáltico y microcarpeta, reposición de señalamiento horizontal, en cuatro carriles del distribuidor vial Bonfil, en una longitud de 450.0 metros de la carretera Reforma Agraria Puerto Juárez, tramo playa del Carmen-Cancún, km 347+500. En el Estado de Quintana Roo (Boulevard Luis Donald Colosio. Alfredo V. Bonfil, lado derecho)

• CONTRATO 2015-23-CB-A-048-W-00-2015, Trabajos de emergencia mediante rehabilitación de obras de drenaje, 13 pozos de absorción, lavaderos, guarniciones, retiro de azolves en el derecho de vía, carretera lim edos yuc/qroo-puerto Juarez, tramo nuevo Valladolid-cancun, km 301+000 en el

Estado de Quintana Roo. (Carretera Golfo Cancún 39 KM Mérida- Puerto Juárez)

- CONTRATO 2014-23-CB-A-061-W-00-2014, reconstrucción de la estructura del pavimento mediante terracerías obras de drenaje, pavimentos y trabajos diverso del km 0+000 al km 5+400, del tramo: Ramal a Punta Sam, carretera Mérida-Puerto Juárez, con una meta total de 5.4 km en el Estado de Quintana Roo (Carretera Golfo Cancún (Carretera Punta Sam)”

Contratos que adjuntó en copia certificada mismos que no fueron objetados por la parte denunciante, mismos que adquieren pleno valor probatorio de acuerdo a lo previsto en el artículo 22 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Cabe señalar que en su escrito de comparecencia, el denunciado niega los hechos e imputaciones realizadas en contra de su representada, manifestando que los anuncios descritos en las quejas tienen fines institucionales y fueron colocados en los años 2012, 2013, 2014 y 2015, como consecuencia de la celebración de los contratos de obra pública antes referidos, con el fin informativo-preventivo a los usuarios que transitan en las vías generales de comunicación, a efecto de que tomen las precauciones necesarias por ser tramos carreteros federales y municipalizados.

Asimismo, señala que dichos espectaculares no tiene fines electorales o partidista y menos busca favorecer al entonces candidato a Gobernador, José Mauricio Góngora Escalante, reiterando que los señalamientos ubicados en los tramos carreteros federales y municipalizados, **únicamente tienen el carácter de informativos y, en su momento, para prevenir a los usuarios que transitan las vías de comunicación.**

3. Marco normativo.

A efecto de determinar si se actualiza o no la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental en veda electoral, así como el uso indebido de recursos públicos, debe atenderse al marco normativo aplicable al caso concreto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Federal establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. 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.

El artículo 134, párrafos séptimo y octavo, del mismo ordenamiento, señala que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

El artículo 209, párrafos 1, 3 y 5, señala que 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.

La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Para efectos de la Ley Electoral se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

El artículo 449, párrafo 1, incisos b), c), d), y e), dispone que constituyen infracciones de las autoridades o los servidores públicos lo siguiente:

La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental;

El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

La difusión de propaganda, durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social; y

La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

Artículo 49. El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

(...)

I. El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular. Los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean preparados, organizados, desarrollados, vigilados y calificados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. La Ley establecerá las sanciones por violaciones al sufragio.

(...).

Artículo 166-Bis. Los servidores públicos del Estado y los Municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

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

Por su parte, la Ley Electoral de Quintana Roo prevé:

“Artículo 168.- La **campaña electoral**, para los efectos de esta Ley, es el conjunto de **actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, para la obtención del voto.**

Son **actos de campaña** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general, los eventos en que los candidatos o

militantes de los partidos políticos o coaliciones se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Artículo 169. Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha del registro de candidaturas que aprueben los Órganos Electorales competentes y concluirán tres días antes de la Jornada Electoral. En ningún caso podrán exceder de noventa días, ni durar menos de sesenta días, para el caso de la elección de Gobernador, y las elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos durarán de treinta a sesenta días.

(...)

Artículo 172.- Es **propaganda electoral** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden directamente o a través de los medios de comunicación colectiva, los partidos políticos, coaliciones, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

(...) los **actos de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijadas por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección correspondiente hubiesen registrado.**

Artículo 322. Dentro de los procesos electorales, la Dirección Jurídica del Instituto, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

...

c) Violan lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución federal.”

El quejoso funda los hechos denunciados en el Acuerdo INE/CG78/2016, el artículo 134 de la Constitución federal, y los artículos 19 y 169 de la Ley Electoral de Quintana Roo, sin embargo es importante precisar que los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 19, así como los párrafos segundo tercero del artículo 169, de la propia norma, fueron declarados inválidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumulados, publicada en el Periódico Oficial de fecha doce de febrero del año en curso, tal como se observa a continuación:

“**Artículo 19.** Quedan prohibidos los actos que generen presión a los electores.

Se consideran actos de presión, ejercer apremio, coacción, amagos, amenazas e intimidación que limiten o condicionen el libre ejercicio de los derechos político electorales. La actuación de los poderes públicos en todo momento será imparcial, por lo que sus servidores no intervendrán directa o indirectamente a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, candidato o precandidato.

[Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo; debiendo entenderse que la realización de obras y ejecución de programas continuarán realizándose.

No se considerará como propaganda personalizada, la información que difundan los medios de comunicación social, respecto de las actividades propias de las funciones gubernamentales.

Las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten por motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental.]

Párrafos cuarto, quinto y sexto declarados inválidos por la sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad notificada 11-02-2015 y publicada PO 12-02-2016.

El servidor público que incurra en la prohibición prevista en este artículo, será sujeto de responsabilidad administrativa en términos de la ley correspondiente. El Instituto será el encargado de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con las disposiciones anteriores.”

“Artículo 169. Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha del registro de candidaturas que aprueben los Órganos Electorales competentes y concluirán tres días antes de la Jornada Electoral. En ningún caso podrán exceder de noventa días, ni durar menos de sesenta días, para el caso de la elección de Gobernador, y las elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos durarán de treinta a sesenta días.

El día de la jornada y durante los tres días anteriores, no se permitirán reuniones o actos de campañas y propaganda.

Los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Federal como Local, Diputados Federales o Locales, Senadores, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los miembros de los Ayuntamientos, los Órganos Públicos Autónomos de Quintana Roo y de la Administración Pública Estatal, Paraestatal y Municipal, deberán abstenerse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, de difundir en los medios de comunicación social que se trasmitan en Quintana Roo, toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones 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 necesidad o emergencia.

Asimismo, dichos servidores públicos deberán abstenerse de utilizar nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen una promoción personalizada de servidores públicos en las excepciones previstas en el párrafo anterior.”

Párrafos normativos declarados inválidos por la sentencia de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad notificada 11-02-2015 y publicada PO 12-02-2016.

Por lo tanto, el análisis de los hechos denunciados se hará con fundamento a lo previsto en el Acuerdo INE/CG78/2016, y demás disposiciones relativas a la normativa electoral federal y local vigentes.

5. Uso de la expresión gráfica MOVER MÉXICO por parte del Gobierno Federal.

La Sala Superior en el expediente SUP-REP-51-2015, estableció que la utilización de la frase-logotipo MOVER MÉXICO, no contiene elemento alguno (visual o auditivo) del que se desprenda promoción personalizada de funcionario o persona alguna; es decir, no se advierten elementos o datos para considerar que la colocación de los espectaculares denunciados, lleve consigo la invitación al voto, o se pretenda influir en las preferencias electorales a favor o en contra de algún candidato o partido político, o se esté realizando promoción personalizada de algún servidor público que incida en la materia electoral.

Por lo tanto, la frase MOVER MÉXICO, utilizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte en los espectaculares con motivo de la construcción y/o modernización de carreteras federales y municipalizadas, no entraña elementos que pudieran poner en riesgo los bienes jurídicos tutelados por los artículos 41 y 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, al no constituir promoción personalizada ni propaganda en pro o en contra de algún partido o candidato.

Por cuanto a la imagen del escudo nacional y a la frase MÉXICO, GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, atiende al Manual de Identidad Gráfica del Gobierno Federal, siendo éste el documento que establece las líneas generales de

aplicación de la imagen de la Administración Pública Federal 2013-2018, en la que se precisa que las expresiones gráficas antes mencionadas como son: **MOVER MÉXICO y MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA**, se **aplicarán en las señalización de obras y acciones de gobierno**, así como en materiales de difusión y promoción como elementos de comunicación exterior, impresos audiovisuales, productos utilitarios, entre otros.

6. Caso Concreto.

En el presente asunto se analizará si la conducta denunciada trasgrede lo dispuesto en los artículos 134 párrafos séptimo y octavo, en relación con el 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Federal y disposiciones legales electorales aplicables, en materia de difusión de propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos.

Al respecto, la Sala Superior en las resoluciones dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2011 y su acumulado SUP-RAP-75/2011, determinó que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere la configuración de los siguientes elementos:

a. Personal o Subjetivo. Que la difusión de la propaganda gubernamental sea realizada por un servidor público o cualquier ente gubernamental, en el caso que nos ocupa la difusión fue efectuada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Quintana Roo.

b. Temporal. Que la difusión se haya realizado una vez iniciado el período de campaña electoral. En ese sentido, es de señalarse que si bien no se acredita que la propaganda gubernamental hubiera sido colocada durante la etapa de campaña electoral, de las actas circunstanciadas se advierte que las mismas estuvieron situadas en las direcciones señaladas por el quejoso en dicha temporalidad.

c. Objetivo o material. Atiende al fin o mensaje que se transmite mediante la propaganda, esto es que tenga por objeto publicitar programas, acciones, obras públicas, medidas o logros de gobierno.

En el asunto que nos atañe, si bien se actualiza la configuración de los elementos subjetivo, temporal y objetivo o material; es de señalarse que aún y cuando queda acreditado en autos que la propaganda gubernamental fue colocada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Quintana Roo y se observa que la misma estuvo situada en las direcciones señaladas por el quejoso durante el periodo de campañas, **de su contenido se advierte que su finalidad únicamente es la de informar a la ciudadanía de los trabajos carreteros federales y municipalizados que realiza o realizó el gobierno federal en el Municipio der Benito Juárez, tal como se puede apreciar en las imágenes que obran en autos del expediente.**

Se arriba a esa determinación, toda vez que de las imágenes exhibidas por la parte quejosa y de las actas circunstanciadas levantadas por la autoridad instructora, se advierten únicamente los elementos gráficos, emblemas y slogan que utiliza el gobierno federal como son: el escudo nacional y la frase MÉXICO, GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, los cuales atienden al Manual de Identidad Gráfica del Gobierno Federal, siendo éste el documento jurídico que establece las líneas generales de aplicación de la imagen de la Administración Pública Federal 2013-2018, en la que se precisa que las expresiones gráficas **MOVER MÉXICO y MÉXICO GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, se aplicarán en las señalizaciones de obras y acciones de gobierno**, así como en materiales de difusión y promoción como elementos de comunicación exterior, impresos audiovisuales, productos utilitarios, entre otros, atendiendo **al derecho a la información que tiene la ciudadanía y la obligación de los entes gubernamentales en materia de transparencia y rendición de cuentas.**

Lo anterior es así, toda vez que atendiendo al caso en concreto, la propaganda gubernamental denunciada tiene el **carácter institucional,**

cuya finalidad es hacer del conocimiento a la ciudadanía de las obras públicas que realiza el Gobierno Federal a través de la paraestatal, atendiendo a la extensión al derecho a la información, consagrado en el marco constitucional, en cuanto a la obligación que tienen los entes gubernamentales en materia de transparencia y rendición de cuentas, pero en ningún momento con fines propagandísticos o electorales.

Esto, porque el propósito o finalidad de la propaganda gubernamental no es dirigir o condicionar el comportamiento de los gobernados, ni el convencimiento de los ciudadanos sobre la bondad, conveniencia o pertinencia de dichas acciones a través de mensajes publicitarios.

Es decir, no se advierte que se trate de **propaganda electoral**, pues ésta de acuerdo a lo establecido por la Ley Electoral de Quintana Roo, en su artículo 172 párrafo primero, la define como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden directamente o a través de los medios de comunicación colectiva, los partidos políticos, coaliciones, o los candidatos y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas, situación que no se actualiza en ninguno de los espectaculares antes señalados.**

Se arriba a lo antes señalado, en razón de que la información que provee dicha propaganda gubernamental va encaminada a distinguir los trabajos que realiza el gobierno federal en relación a aquellos que efectúan los niveles de gobierno estatal y municipal, sin que se advierta la intención de posicionar o favorecer a algún partido político o candidato, máxime que como ya se afirmó la difusión de la propaganda gubernamental denunciada aún cuando tiene por objeto dar a conocer las obras públicas realizadas, éstas no tienen la finalidad de posicionar a algún ente de gobierno o al otrora candidato a Gobernador, Mauricio Góngora Escalante postulado por la coalición SOMOS QUINTANA ROO, de ahí que no trasgreda las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la difusión propaganda gubernamental.

A la misma determinación, arribó la propia Sala Superior en el expediente SUP-REP-54/2015, en el que determinó que si bien se considera que la propaganda gubernamental podría configurar un ilícito por el hecho de producirse en el desarrollo de procesos electorales, también se ha sustentado que dicha categoría no es absoluta.

En ese mismo sentido, el máximo órgano jurisdiccional en la materia, ha señalado que los Tribunales deben analizar cada caso particular, a efecto de verificar **el contexto en que se lleva a cabo la propaganda**, en su caso, **la neutralidad con que lo realiza, y particularmente, el contenido del mensaje, para establecer si de alguna manera se realiza promoción personalizada, o el mensaje presenta vínculos con una elección determinada, partido político, aspirante o candidato a ocupar un cargo de elección popular.**

En tal virtud, del análisis exhaustivo del asunto que nos ocupa, al haber quedado acreditado en el presente procedimiento sancionador que del contenido de la propaganda gubernamental denunciada no se advierte que la intención del gobierno federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte haya sido la de promocionar la imagen de algún servidor público, o que pretenda incidir o coaccionar al electorado a votar a favor o en contra de algún partido político, coalición o candidato, ya que de los mismos no se desprende que exista la imagen de algún candidato, partido político, ni llamamientos textuales o implícitos al voto con la finalidad de posicionar o favorecer a persona alguna, de ahí que resultan inexistentes las conductas atribuidas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Quintana Roo.

Bajo este contexto, contrariamente a lo que alega el promovente, no se acredita que el contenido de la propaganda gubernamental denunciada haya afectado la equidad de la contienda en el proceso electoral local ordinario, ya que no tiene referencia alguna, como ya se mencionó, de algún candidato o partido político.

Por otra parte, al no quedar acreditado la difusión de propaganda gubernamental con fines de posicionamiento de la imagen de algún servidor público, partido político o candidato, tampoco se acredita que el denunciante haya hecho uso indebido de recursos públicos en favor de José Mauricio Góngora Escalante, otrora candidato a Gobernador postulado por la coalición SOMOS QUINTANA ROO.

En consecuencia, es **inexistente** la inobservancia a los artículos 41, 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166 BIS de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; 19 y 169 de la Ley Electoral de Quintana Roo; el Acuerdo INE/CG78/2016 y demás disposiciones normativas aplicables en materia de propaganda gubernamental y el uso indebido de recursos públicos.

En razón de lo anteriormente fundado y motivado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara **inexistente** la inobservancia a los preceptos constitucionales y legales en materia de propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos, por las consideraciones precisadas en el considerando último de la presente resolución.

SEGUNDO. Notifíquese **personalmente** a la parte quejosa; por **oficio** a la autoridad sustanciadora y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de su Titular en el estado de Quintana Roo; y por estrados a los demás interesados en términos de lo que establecen los artículos 55, 58, 59 y 61 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; publíquese de inmediato en la página oficial de internet de éste órgano jurisdiccional en observancia a los artículos 1, 91 y 97 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo.



Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los Magistrados Electorales que integran el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

VICTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

NORA LETICIA CERON GONZALEZ

VICENTE AGUILAR ROJAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE