

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-93/2011.

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
DEL INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIOS: SERGIO DÁVILA
CALDERÓN, JORGE ALBERTO
ORANTES LÓPEZ Y ROLANDO
VILLAFUERTE CASTELLANOS.

México, Distrito Federal, a diecinueve de abril de dos mil once.

VISTOS para resolver los autos del expediente señalado al rubro, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, en contra del acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, el cuatro de abril de dos mil once, por el cual se declararon improcedentes las medidas cautelares solicitadas, en el procedimiento sancionador SCG/PE/PAN/CG/021/2011, seguido en contra de Enrique Peña Nieto Gobernador Constitucional del Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional, y quien o quienes resultasen responsables, y

RESULTANDO:

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. Denuncia. El uno de abril de dos mil once, el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó escrito de queja en

contra de Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional, y de quien o quienes resulten responsables, por presuntos hechos constitutivos de infracciones a la normatividad electoral, consistentes en la difusión televisiva, de propaganda gubernamental, que en su concepto promocionan la imagen del gobernador mencionado y logros de su gobierno, fuera de su ámbito geográfico de responsabilidad.

Lo que en su concepto genera inequidad en distintos procesos electorales que se encuentran en desarrollo en la República Mexicana, incluido el Estado de México. En dicho escrito el partido apelante solicitó la adopción de medidas cautelares, consistentes en suspender de inmediato la transmisión de la propaganda referida.

b. Procedimiento Especial Sancionador. En virtud de lo anterior, ese mismo día, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo que ordenó formar el procedimiento administrativo especial sancionador SCG/PE/PAN/CG/021/2011, y practicar distintas actuaciones a fin de allegarse de información y proveer lo conducente.

c. Acuerdo Impugnado. El cuatro de abril de dos mil once, la Comisión de Quejas y Denuncias emitió el acuerdo impugnado, y declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional. La determinación en cuestión, fue notificada al representante del Partido Acción Nacional, el seis de abril de dos mil once.

II. Recurso de apelación. En desacuerdo con la determinación que precede, el ocho de abril del año que transcurre, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con las constancias atinentes, su informe circunstanciado y el escrito de tercero interesado.

IV. Turno. Recibidas las constancias atinentes, por acuerdo de trece de abril del año en curso, dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López para los efectos del artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación y Requerimiento. El catorce de abril del presente año, el Magistrado Instructor radicó el expediente, requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión, así como a la Comisión de Quejas y Denuncias, ambos, del Instituto Federal Electoral, diversa información y documentación respecto de los promocionales materia de la denuncia.

VI. Cumplimiento a Requerimiento. Mediante oficios de quince de abril del presente año, las autoridades referidas,

remitieron a esta Sala Superior la información y documentación solicitada.

VII. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor, tuvo por cumplido el requerimiento aludido; acordó admitir la demanda del recurso de apelación que se resuelve, así como cerrar la instrucción respectiva.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente, para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político en contra del acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, que declaró improcedentes las medidas cautelares en un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Oportunidad. La demanda se presentó, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada se le notificó al

actor el seis de abril de dos mil once, y el ocho de abril siguiente, se presentó el recurso que ahora se resuelve, por lo que es oportuno.

TERCERO. Acto impugnado. La parte considerativa de la resolución reclamada, en lo conducente, señala:

“EXISTENCIA DEL MATERIAL DENUNCIADO.

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

“(…)

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

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

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

En el disco compacto remitido como Anexo Único por el funcionario en cita, se contiene un archivo en formato Excel denominado Detecciones_1 al 3 de abril corte_7__30.xlsx, en el que se aprecia una hoja de cuyo contenido se desprenden datos relacionados con el estado, nombre__CEVEM,

SUP-RAP-93/2011

material, versión, actor, medio, emisora, fecha de inicio, hora de inicio y duración esperada.

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

- RV00304-11.asx
- RV00305-11.asx
- RV00306-11.asx
- RV00307-11.asx
- RV00308-11.asx
- RV00309-11.asx
- RV00310-11.asx
- RV00311-11.asx
- RV00312-11.asx
- RV00313-11.asx
- RV00314-11.asx

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

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

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

SAN LUIS POTOSÍ	106	96	23
SINALOA	56	48	11
SONORA	74	82	18
TABASCO	32	27	6
TAMAULIPAS	134	120	30
VERACRUZ	62	49	12
YUCATÁN	46	39	9
ZACATECAS	34	27	6
Total general	1887	1637	397

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

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

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

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

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

PROCEDENCIA O NO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

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

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

El material denunciado, tiene el siguiente contenido:

TESTIGO NAL EDOMEX MEXIBUS (20 SEGUNDOS)

RV00304-11.asx

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

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

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

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México.

TESTIGO NAL EDOMEX UNÍ LA PAZ (20 SEGUNDOS)

RV00305-11.asx

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

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

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

“Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México”

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México.

TESTIGO NAL EDOMEX UNI NEZA (20 SEGUNDOS)

RV00306-11.asx

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

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

“Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México”

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México.

TESTIGO NAL EDOMEX AUTOPISTA (20 SEGUNDOS)

RV00307-11.asx

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

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

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

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

“Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México”

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México.

TESTIGO NAL EDOMEX HOSPITAL (20 SEGUNDOS)

RV00308-11.asx

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

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

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

“Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México”

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX HOSPITAL (20 SEGUNDOS)

RV00309-11.asx

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

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

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

“Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México”

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX MACROCIRCUI (20 SEGUNDOS)

RV00310-11.asx

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo femenino, en la parte inferior de la pantalla aparece un letrero con fondo rojo y letras blancas que dice; "Macro circuito de agua potable. La persona dice textualmente: "Soy Cristina Orea, en mi colonia ya no nos falta el agua porque el Macro circuito de agua potable nos la firmaron y nos la cumplieron". Simultáneamente a la aparición de las letras, voces e imágenes descritas, aparecen las siguientes imágenes: en primer cuadro aparece la misma individuo paisaje desierto para apreciar cómo se va construyendo la obra que al parecer es el "Macro circuito de agua potable y el momento en que termina la construcción se observa una construcción que dice con letras negras "Tanque "la Calde", capacidad 15,000 m³ "Macro circuito de agua potable", y en el cual se puede apreciar que tiene del lado superior izquierdo de la construcción el escudo del Gobierno del Estado de México, y del lado superior derecho la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con los colores verde, blanca y rojo. Posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México con el color verde, blanco y rojo que dice:

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX PLANTA BOMB (20 SEGUNDOS)

RV00311-11.asx

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

"Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México"

Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX TRACTOR (20 SEGUNDOS)

RV00312-11.asx

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

TESTIGO NAL EDOMEX UNI ATENCO (20 SEGUNDOS)

RV00313-11.asx

Se observa en la pantalla un video con una persona de sexo masculino diciendo "A los chavos de Ateneo la Universidad Mexiquense del Bicentenario nos la firmaron y nos la cumplieron" asimismo se observa en la imagen un cintillo que dice "Universidad Mexiquense del Bicentenario, Ateneo", también aparecen imágenes de la fachada que presuntamente corresponde a dicha universidad, posteriormente aparece la imagen institucional de Gobierno del Estado de México y una voz en off que dice: "Compromiso Gobierno que Cumple Estado de México" Finalmente aparece el escudo del Gobierno del Estado de México

TESTIGO NAL EDOMEX VÍA LP (20 SEGUNDOS)

RV00314-11.asx

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

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

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

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

Estado	Inicio de periodo de campaña	Fin de periodo de campaña	Fecha de jornada electoral
Coahuila	16 de mayo 26 de mayo	29 junio (Gobernador) 29 de junio (Diputados)	3 de julio
Estado de México	16 de mayo	29 de junio (Gobernador)	3 de julio
Hidalgo	31 de mayo	29 de junio (Ayuntamientos)	3 de julio
Nayarit	4 de mayo 3 de junio	29 de junio (Gobernador) 29 de junio (Dip. Y Ayunt.)	3 de julio
Puebla	1 de junio	29 de junio (Ayunt.)	3 de julio
Veracruz	29 de abril	25 de mayo (Ayunt.)	29 de mayo

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

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

“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL” (Se transcribe).

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

Sin embargo, mediante el SUP-AG-45/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 2010, **dicha jurisprudencia fue formalmente interrumpida** conforme a lo previsto en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral, expediente SUP-JRC-210/2010, emitida por esta Sala Superior el veinticinco de agosto de dos mil diez, por lo cual dejó de tener carácter obligatorio y se determinó que:

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

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

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

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

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

“La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.”

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

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

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

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

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

Como se expresó ya con antelación, la difusión del material televisivo objeto de análisis, constituye propaganda gubernamental en la cual se publicitan acciones o logros alcanzados por el Gobierno del Estado de México, pero que al no acontecer durante un periodo proscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta autoridad no advierte que los hechos denunciados puedan implicar la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, tales como los principios rectores del proceso electoral, entre ellos el principio de equidad que debe regir toda justa comicial, por lo que al no existir la necesidad de evitar daños irreversibles a los actores políticos o contendientes de los procesos electorales en desarrollo, es que no se surten los elementos imprescindibles para el dictado de una medida cautelar que pudiera resultar idónea, razonable y proporcional.

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

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

(federal o local), a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado.

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

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

Al respecto, debe señalarse que la finalidad del Legislador al proscribir la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido de las campañas electorales a la conclusión de una jornada comicial, tanto a nivel federal como local, es salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad, rectores de cualquier contienda comicial, evitando se genere alguna influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, pues de acontecer tal circunstancia se conculcaría el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

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

Sobre el particular, y sin que el presente pronunciamiento implique una decisión *a priori* respecto al fondo del asunto, debe decirse que la difusión de la propaganda denunciada,

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

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

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

En efecto, no pasa inadvertido para esta autoridad que el incumplimiento a los requisitos que estableció el legislador en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de que la difusión de propaganda relacionada con el informe de labores de los servidores públicos (bajo ciertas reglas) fuera considerada como una excepción a las restricciones consignadas en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede dar lugar al dictado de medidas cautelares.

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

Gobernador Constitucional del Estado de México—.

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

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

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

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

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

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

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

En tal virtud, con fundamento en el artículo 41 Base III, apartado A, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b); 365, párrafo 4; 368, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 13 párrafos 1, 4, 10, 13 y 62 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declaran improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en términos de los argumentos vertidos en

los considerandos **TERCERO** y **CUARTO** del presente acuerdo.

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

CUARTO. Agravios. Los conceptos de agravio aducidos por el Partido Acción Nacional son los siguientes:

Fuente del Agravio.- La fuente del Agravio lo es el “ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL REPRESENTANTE SUPLENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO, EL DÍA PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL ONCE, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/CG/021/2011.”, el cual fue notificado en fecha 05 cinco de Abril de 2011 dos mil once.

Artículos Constitucionales y Legales violados.- Los artículos 14, 16, 17, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 2 y 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Concepto de Agravio.-

La resolución impugnada viola los principios de Legalidad, Exhaustividad e Imparcialidad establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 17, 41 y 134, bajo los siguientes razonamientos:

PRIMERO. La Resolución impugnada viola los principios de Legalidad y de Exhaustividad establecidos en los artículos 14, 16, y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales a la letra dicen:

“Artículo 14, 16 y 17” (Se transcriben)

De los primeros preceptos constitucionales establecen el principio de Legalidad consistente en la garantía formal para que los ciudadanos y **las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la**

ley, de tal manera que **no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias** al margen del texto normativo.

Del Principio de Legalidad constitucional se pueden extraer los siguientes elementos:

1. Constar por escrito. Dicho elemento consiste en que todo acto de autoridad que pueda afectar de alguna manera la esfera jurídica de los ciudadanos o de las agrupaciones políticas debe constar por escrito;

2. Emanar de Autoridad competente. Tal elemento reviste que para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica es necesario que emane de una autoridad competente, entendida la competencia como el conjunto de facultades y atribuciones con el que el ordenamiento jurídico inviste a una determinada autoridad, cuya existencia, organización y funcionamiento están previstos en el propio conjunto normativo; y

3. La motivación y fundamentación. La motivación debe entenderse como el señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que han determinado a la autoridad a emitir el acto, y la fundamentación en el entendido de la invocación del precepto jurídico que la autoridad considera aplicable al caso particular.

En este orden es necesario admitir que la falta de alguno de los elementos acarrea que el acto, emitido por la autoridad responsable, puede configurar a que éste carezca de eficacia jurídica y por tanto en la ilegalidad.

Ahora bien la violación al principio de Legalidad se concretiza por la falta de fundamentación y motivación de la autoridad responsable al no observarse la aplicación del artículo 17 y con ello el principio de Exhaustividad en la Resolución emitida de la autoridad responsable.

Ahora el artículo 17 constitucional, anteriormente invocado, establece el principio de Exhaustividad el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que el quejoso solicitó sean resueltos, tal argumento se encuentra establecido en la Jurisprudencia emitida por está H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.” (Se transcribe)

Así las cosas, resulta fundamental hacer mención que en la Denuncia presentada en mi carácter de Representante Suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se denunció lo siguiente:

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

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

Ahora en este orden de ideas, cabe mencionar que el Acuerdo que hoy se combate por el que declara la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE improcedentes las medidas cautelares solicitadas, es de hacer notar que dicho acuerdo carece de una debida exhaustividad y congruencia sobre los puntos controvertidos y denunciados, pues como se hace alusión en el Acuerdo que se impugna en el Considerando CUARTO respecto a la PROCEDENCIA O NO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES, la Comisión de Quejas y

Denuncias del IFE expone entre otras cuestiones lo siguiente:

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

...

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

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

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

Estado	Inicio de periodo de campaña	Fin de periodo de campaña	Fecha de jornada electoral
Coahuila	16 de mayo	26 de mayo	29 de junio (Gobernador)
Estado de México	16 de mayo	29 de junio (Gobernador)	29 de junio (Gobernador)
Hidalgo	31 de mayo	29 de junio (Ayuntamientos)	3 de julio

Nayarit	4 de mayo 3 de junio	29 de junio (Gobernador) 29 de junio (Dip, y Ayunt)	3 de julio
Puebla	1 de junio	29 de junio (Ayunt.)	3 de julio
Veracruz	29 de abril	25 de mayo (Ayunt.)	3 de julio

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

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

[Se transcribe]

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

Sin embargo, mediante el SUP-AG-45/2010 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 22 de septiembre de 2010, dicha jurisprudencia fue formalmente interrumpida conforme a lo previsto en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral, expediente SUP-JRC- 210/2010, emitida por esta Sala Superior el veinticinco de agosto de dos mil diez, por lo cual dejó de tener carácter obligatorio y se determinó que:

"(...) del estudio y análisis realizado en torno al SUP-JRC-210/2010, los Magistrados integrantes de la Sala Superior por unanimidad, arribaron a la conclusión que el periodo durante el cual no se puede realizar propaganda gubernamental es el comprendido del inicio de las campañas

electorales y hasta el final de la jornada electoral, sin que ello abarque el periodo de precampañas. "

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

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

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

...

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

En ese sentido, se estima que el material denunciado sometido a escrutinio de esta autoridad, al no estarse difundiendo en el periodo prohibido por los artículos 41 Base III, Apartado C, párrafo 2 Constitucional; 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no podría transgredir las hipótesis restrictivas previstas en los instrumentos jurídicos antes mencionados, y en este sentido, no se colman los elementos para poder ordenar como medida cautelar la

válida suspensión de la transmisión de la propaganda gubernamental denunciada, toda vez que esta autoridad no advierte la existencia del derecho cuya tutela se pretende, y por ello, no se aprecia la apariencia de buen derecho, al estarse sustentando la pretensión de la medida cautelar en la denuncia de una transmisión actual de propaganda gubernamental en un periodo constitucional y legalmente permitido.

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

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

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

Como se expresó ya con antelación, la difusión del material televisivo objeto de análisis, constituye propaganda gubernamental en la cual se publicitan acciones o logros alcanzados por el Gobierno del Estado de México, pero que al no acontecer durante un periodo proscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta autoridad no advierte que los hechos denunciados puedan implicar la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, tales como los principios rectores del proceso electoral, entre ellos el principio de equidad que debe regir toda justa comicial, por lo que al no existir la necesidad de evitar daños irreversibles a los actores políticos o contendientes de los procesos electorales en desarrollo, es que no se surten los elementos imprescindibles para el dictado de una medida cautelar que pudiera resultar idónea, razonable y proporcional.

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

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

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

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

Al respecto, debe señalarse que la finalidad del Legislador al proscribir la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido de las campañas electorales a la conclusión de una jornada comicial, tanto a nivel federal como local, es salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad, rectores de cualquier contienda comicial, evitando se genere alguna influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, pues de acontecer tal circunstancia se conculcaría el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

Finalmente, en lo relativo a que se funde y motive si la difusión atinente trasciende los límites previstos en la

normatividad aplicable, atendiendo desde luego al contexto en que se produce, a fin de determinar la conveniencia de decretar una medida precautoria, tal elemento se estima también satisfecho, atento a lo que se expondrá a continuación.

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

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

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

En efecto, no pasa inadvertido para esta autoridad que el incumplimiento a los requisitos que estableció el legislador en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de que la difusión de propaganda relacionada con el informe de labores de los servidores públicos (bajo ciertas reglas) fuera considerada como una excepción a las restricciones consignadas en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede dar lugar al dictado de medidas cautelares.

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

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

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

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

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

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

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

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

La violación a los principios de Exhaustividad y Congruencia, se surte de tal forma que la Autoridad responsable únicamente manifiesta que si bien es cierto que a toda luz es propaganda gubernamental por tratarse de la difusión de logros del Gobierno del Estado de México, los mismos, no fueron transmitidos en etapa de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral en los estados en los que se desarrolla proceso electoral local, no se aprecia

que pudiera generarse una afectación a los principios rectores de la contienda electoral o a los actores políticos contendientes, por lo tanto no vulnera lo establecido por los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo 2, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así las cosas, la ahora responsable de forma limitativa hace una interpretación de la normativa electoral al establecer que por no haberse difundido en periodo de campañas electorales locales, se entiende que su difusión está permitida por la ley electoral, sin embargo es de hacer notar a esta máxima magistratura que en el Estado de México dio inicio el proceso electoral el pasado 2 de enero del presente año, posteriormente el pasado 1º de Marzo comenzaron a difundirse los promocionales denunciados y acto seguido el pasado 28 de Marzo dio inicio la etapa de precampañas concluyendo el pasado 6 de Abril; por su parte en los estados de Hidalgo el periodo de precampaña dio comienzo el 11 de marzo, en el Estado de Nayarit del 12 de marzo al 20 de Abril para Gobernador; situación que deja en evidencia la violación a los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 228 párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al quedar en evidencia que al momento de la difusión de los promocionales en denuncia, se estaban desarrollando precampañas electorales en distintos estados del país.

Aunado a lo anterior, ese Órgano jurisdiccional debe tener en cuenta que del Acuerdo motivo de la presente impugnación se desprende que los promocionales fueron difundidos en **cobertura nacional** fuera del ámbito de responsabilidad del servidor público denunciado, así como también la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos informa que los días 1º de Abril se detectaron 1887 impactos, para el día 2 se localizaron 1637 impactos y 3 de Abril de 2011 se tuvieron 397 impactos, lo que arroja un total de **3,921 impactos** en tan solo tres días de difusión en cobertura nacional de los promocionales denunciados en los que se evidencia que se trata de propaganda gubernamental al difundir logros del Gobierno del Estado de México en cadena nacional, lo que evidentemente influye en los procesos electorales locales que se ha dado cuenta.

Es cierto que la Responsable refiere el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitido dentro de la Tesis de Jurisprudencia 11/2009 cuyo rubro es *"PROPAGANDA GUBERNAMENTAL LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL"*.

Señala además, que mediante el SUP-AG-45/2010 la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicha jurisprudencia fue formalmente interrumpida, en donde se estableció en la sentencia relativa al Juicio de Revisión Constitucional Electoral Federal identificado con la clave SUP-JRC-210/2010, **que la difusión de propaganda alusiva a un informe de gestión durante el periodo de precampañas, no conculca la normativa comicial, dado que la Constitución General lo prohíbe únicamente a partir del inicio de las campañas electorales, por lo cual se debía modificar dicha jurisprudencia.**

Sin embargo al respecto se refiere de forma particular a la propaganda alusiva a un informe de gestión, siendo que al caso que nos ocupa la propaganda gubernamental refiere logros del Gobierno del Estado de México fuera del ámbito de responsabilidad del C. Enrique Peña Nieto y más que su difusión es en etapa de precampañas en los estados de Hidalgo, Nayarit y el propio Estado de México, con lo que viola a toda luz lo preceptuado por el artículo 228 en su numeral 5 que claramente señala:

“Artículo 228” (Se transcribe)

Lo anterior hace concluir que los promocionales denunciados, si bien señalan logros del Gobierno del Estado de México, los mismos no se derivan del informe anual de labores o gestión del C. Enrique Peña Nieto puesto que el mismo fue en el mes de Septiembre del 2010 y el inicio de la transmisión de los promocionales cuyo contenido se evidencia propaganda gubernamental fue a partir del 1º de Marzo de la presente anualidad.

Finalmente, del acuerdo que hoy se impugna, si bien no aparece la imagen del servidor público denunciado, lo cierto es que la difusión de los promocionales cuyo contenido se acredita obedece a **Propaganda Gubernamental** la cual se ha dado en **cobertura nacional dentro del periodo de precampañas en algunos estados del País, con el riesgo evidente de que la continuidad de la transmisión de los mismos influye y seguirá influyendo de manera significativa en el desarrollo de los procesos electorales de las entidades federativas respectivas generando inequidad en los mismos;** por lo que el Comité de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral al haber aprobado el acuerdo motivo de litis a toda luz vulnera los principios de certeza, legalidad e imparcialidad con el que debe conducirse todo Órgano Administrativo en materia electoral.

SEGUNDO. El Acuerdo que se impugna, viola los principios de Exhaustividad y Congruencia con el que deben conducirse toda Autoridad Electoral.

Es menester mencionar que una de las finalidades de las reformas realizadas en el año 2007 y 2008 por el Poder Legislativo en materia Electoral, lo fue para que los contendientes en los Procesos Electorales así como las autoridades comiciales se ajustarán a los principios de Legalidad, Equidad, Congruencia, entre otros principios.

Tales principios anteriormente mencionados son la base fundamental para el desarrollo democrático de nuestro país, pues en ellos se encuentran plasmados e interpretados las premisas mayores que deben asegurar la transparencia y la libertad en las elecciones, esto es así ya que, afirmar lo contrario sería garantizar elecciones fuera del contexto legal y desarrolladas en un ambiente de inequidad.

Ahora tales principios se pueden conceptualizar de la siguiente manera:

Congruencia: La externa consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia y la interna consiste en que no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.

Equidad: Consiste en asegurar a aquéllos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rija para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas.

Legalidad: Consistente en la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral mediante su Acuerdo de fecha 04 de Abril de la presente anualidad (acto reclamado) viola los principios de Congruencia, Equidad y Exhaustividad establecidos en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico, tales violaciones a los principios aludidos se satisfacen bajo los siguientes argumentos:

Por cuanto hace que en el referido Acuerdo, la Responsable afirma por un lado que en cuanto a las referencias de las frases " nos lo firmaron y nos lo cumplieron" o " me lo firmaron y me lo cumplieron", al respecto advierte que no obran elementos suficientes que permitan determinar de forma directa e indirecta que dichas expresiones están vinculadas a dicho servidor público.

Sin embargo no hace una valoración exhaustiva en referir que dichas frases pudieran o no constituir expresiones que vinculen al servidor público denunciado, puesto que las mismas evidentemente reflejan el "compromiso" que el C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México adquirió durante su campaña en donde ante Notario firmaba públicamente su compromiso por la elaboración de tal o cual obra, situación que arrojó una serie de actos o "compromisos" que durante su gestión como Gobernador ha estado difundiendo a través de diversos promocionales de los que se desprende 400, 500 y llegar a la meta de 600 compromisos cumplidos, compromisos, que tienen vinculación directa con la frase " nos lo firmaron y nos lo cumplieron" o " me lo firmaron y me lo cumplieron" ya que evidencia el compromiso adquirido y firmado por el C. Enrique Peña Nieto y que ahora de forma simulada pretende difundir como un compromiso cumplido a través de los promocionales que se están denunciando que a su vez se solicito ordenara la Autoridad ahora responsable decretara las Medidas Cautelares a que hubiere lugar, situación que no aconteció dentro del acuerdo que se impugna.

El uso de las frases " nos lo firmaron y nos lo cumplieron" o " me lo firmaron y me lo cumplieron" viene a constituir propaganda política electoral, de acuerdo con lo que señala el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de servidores públicos que señala medularmente lo siguiente:

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

“Artículo 2” (Se transcribe)

Así las cosas, el simple uso de las frases arriba señaladas y administradas con los hechos a los que se han referido, resulta que los actos sistemáticos y reiterativos cometidos por el C. Enrique Peña Nieto, a decir de la Comisión de Quejas y Denuncias ahora responsable, no encuadran en los supuestos establecidos en los artículos y numerales que se

refirieron en la queja primigenia a la luz de considerar que su transmisión no se da en etapa de campañas electorales.

Lo anterior resulta alejado del verdadero motivo, puesto que resulta evidente que tanto el contenido de los promocionales con las frases supracitadas como de la difusión en cobertura nacional trastoca los límites constitucionales y legales al pretender difundir propaganda de tipo institucional sin que aparezca imagen, voz y nombre que haga suponer la promoción anticipada de imagen del C. Enrique Peña Nieto, se aprovecha la utilización de los recursos del Gobierno del Estado de México al difundir logros del propio gobierno que encabeza el servidor público; sin embargo el simple uso de las frases referentes a logros y/o "compromisos" vincula al Servidor Público con los compromisos adquiridos durante su campaña, lo que se puede equiparar a lo que se conoce como un acto simulado a través de la difusión de propaganda encubierta en la que implícitamente promociona al C. Enrique Peña Nieto, generando inequidad en las contiendas locales y también para el proceso electoral federal 2011-2012 próximo a iniciar en el mes de Octubre del presente año.

En efecto, aunque no existe una prueba que pueda acreditar la vinculación directa con la que se evidencie que la difusión de los promocionales y el empleo de las frases " nos lo firmaron y nos lo cumplieron" o " me lo firmaron y me lo cumplieron" haga referencia a la promoción de la imagen del C. Enrique Peña Nieto, lo cierto es que existen los indicios suficientes para demostrar con el análisis adminiculado de las diversas manifestaciones actos y hechos que han sido ya denunciados con su oportunidad por mi representado, hacen posible, ante la incertidumbre que demuestra la propia Comisión de Quejas y Denuncias que en su momento debiera dictar las Medidas Cautelares a que hubiere lugar.

Lo anterior, ante la óptica de la teoría doctrinaria del "levantamiento del velo de la persona jurídica" la cual se emplea para descubrir con relación a las personas morales, la ilicitud de los actos que desarrollen en su interior, con la pretensión de aparentar licitud al amparo de los privilegios con que cuentan esa clase de personas.

Dicha teoría encuentra justificación en el hecho de que las personas morales (como lo es el Gobierno del Estado de México) son entes jurídicos que, en su origen, fueron creados y reconocidos en el derecho con el propósito de regular y fomentar actividades útiles a sus integrantes y a la sociedad, esto es, se crearon y se regularon para fines lícitos.

Con ese propósito, se concedieron a dichos entes una serie de privilegios y beneficios que permitieran el adecuado desarrollo de su actividad; así, se les reconoció personalidad jurídica.

Esto es lo que sustenta doctrinalmente a la técnica del levantamiento del velo de la persona jurídica, originaría del sistema anglosajón y aplicada posteriormente en el sistema continental europeo, la cual ha venido tomando fuerza en las decisiones de sus tribunales.

En los tribunales del Common Law se inició esta práctica bajo el título de Piercing The Corporate Veil y también Disregard of Legal Entity, consistente en traspasar la personalidad jurídica de una corporación que ha sido empleada como velo o pantalla, para la realización de actos que de haberse realizado por las personas o las corporaciones ocultas por este velo, hubieran significado un fraude a la ley, en virtud de tratarse de una actividad o conducta que está prohibida por la ley para una determinada corporación o que pueda traer consecuencias desfavorables para un grupo de personas, razón por la cual se oculta o se pretende sustraer de la acción judicial mediante la creación de una corporación o la utilización de una ya existente, que sí puede realizar esos actos y que actúa como velo o pantalla de la corporación o de las personas que no pueden realizarlos o que de hacerlos tendrían determinados perjuicios.

Por ejemplo, Harry G. Henn y su Handbook of the Law of Corporations and Other Business Enterprises, Second Edition, Horn Book Series, St. Paul Minn West Publishing Co., 1970, 956 páginas; para que se dé este supuesto, es necesario que la sociedad que se considera como velo o pantalla, tenga ciertos elementos que la identifiquen, en la realidad, con la corporación o las personas a las que oculta, de forma tal que, la adminiculación de esos elementos y coincidencias, pongan en evidencia la insubstantialidad material de lo actuado por la sociedad o colectividad a la que formalmente se le impute la realización de la conducta, el beneficio que se reporta a los integrantes de la misma, así como el abuso del derecho, la mala fe o la situación antijurídica y perniciosa que se pretende ocultar.

Estas ideas pueden confirmarse de la lectura del concepto ofrecido por Steven H. Gifis en su Law Dictionary, Barron's Legal Quides, New York, 1996, cuya traducción al español sería del siguiente tenor:

"Rasgando el velo de la sociedad.- El hecho de imponer responsabilidad por actividades de una sociedad (haciendo a un lado la consideración de la sociedad como entidad propia) en una persona o entidad distinta de la misma sociedad agravante. Generalmente, el concepto de sociedad hace recaer la responsabilidad de sus actos irregulares en ella misma, no haciéndola recaer directamente ni en sus miembros ni en su 'controladora'. Sin embargo, los tribunales deberán ignorar la entidad social y despojar a los administradores y a los directores de la sociedad de la responsabilidad limitada de la que usualmente gozan, por ejemplo, cuando la constitución de la sociedad fue realizada para cometer fraudes. Al hacer esto se dice que el tribunal 'rasga el velo de la sociedad'".

Algunos puntos en concreto, que de la teoría en análisis se pueden precisar, son:

1. La técnica consiste en prescindir de la forma externa de la persona jurídica y penetrar en su interioridad para apreciar los reales intereses que en ella existan.

2. El propósito de ese examen es descubrir los fraudes y conductas desajustadas a derecho que pueda realizar el ente jurídico al amparo de los privilegios que le genera su personalidad, a efecto de poner un coto o límite a ellos.

3. Para ese efecto podrá hacerse una separación absoluta entre la persona social y cada uno de los socios, así como de sus respectivos patrimonios, a fin de evidenciar la actividad real que a través de aquélla se realiza.

Para esos efectos, una de las formas en que puede realizarse la investigación de responsabilidad de las personas morales, o incluso de las personas físicas que las conforman, es el análisis de los aspectos personales, de fines, de estrategias y de actividad, para buscar una identidad sustancial de los distintos sujetos, con el propósito de ver si es factible establecer que en realidad se trata de un único sujeto real, tras la apariencia de una diversidad de personalidades jurídicas.

Esa comparación puede hacerse, por ejemplo, respecto de las personas físicas que conforman a la persona moral, el objeto social de esta última, los medios para realizarlo y la forma de operar para ese efecto.

En el caso que nos ocupa, atendiendo al criterio doctrinal que esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha puesto de manifiesto en diversas sentencias (SUP-RAP-22/2010) resulta evidente que de los

elementos que identifican la corporación lo es el Gobierno del Estado de México que se encuentra vinculada a la persona que pretende ocultar que es el C. Enrique Peña Nieto al difundir los promocionales denunciados y que a toda luz violan la Constitución General de la República pues la simple difusión en cobertura nacional empleando las frases antes precisadas que dan cuenta de los "compromisos" hacen patente el beneficio de hacer promoción personalizada de su imagen asociada al Gobierno del Estado de México y en consecuencia genera beneficio al Partido Revolucionario Institucional del cual es militante en activo.

Lo anterior evidencia una total violación a los principios de, certeza, legalidad y equidad en las contiendas electorales puesto que el simple hecho de difundir de manera tapada logros del C. Enrique Peña Nieto lleva implícito, con el uso de las frases expuestas, la promoción del referido Servidor Público.

La equidad en la contienda electoral, se vincula a condiciones, reglas (jurídicas, económicas o políticas) o principios que establecen para que ningún contendiente tenga ventaja sobre otros; la cual procura generar, que cualquier partido político o candidato pueda acceder al poder en similares condiciones.

La violación a la normatividad constitucional y al principio de Equidad por parte del Comité de Quejas y Denuncias ya que su actuar en el Acuerdo impugnado se constituye en base a la declaración de improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, pues en base a ello se puede presumir que se estaría generando una inequidad para la contienda electoral federal próxima, pues el C. Enrique Peña Nieto está utilizando los espacios en Radio y Televisión del Gobierno del Estado de México dirigiéndose al electorado en general para hacer patente sus logros de gobierno fuera del ámbito territorial de responsabilidad y con ello probabilidad de un mejor posicionamiento político para con sus contendientes.

QUINTO. Precisión de la litis. Previo el análisis de los planteamientos formulados por el Partido Acción Nacional, estima conveniente señalar que la resolución impugnada fue emitida dentro del procedimiento especial sancionador SCG/PE/PAN/CG/021/2011 instaurado en contra de Enrique Peña Nieto, el Partido Revolucionario Institucional y quién o

quiénes resulten responsables de los actos y hechos materia de la denuncia planteada por el Partido Acción Nacional, en la que se solicitó la adopción de diversas medidas cautelares.

a). Solicitud de suspensión de propaganda gubernamental.

En dicha denuncia el referido instituto político, solicitó a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, tomar las medidas cautelares consistentes en la suspensión de la transmisión de diversos promocionales de propaganda de Gobierno del Estado de México en cobertura nacional, referentes a los logros de dicho gobierno, vinculados en materia de obras, transporte e infraestructura públicos y salud.

Lo anterior, en atención a que su difusión se realiza en entidades federativas que están en período de precampaña, lo que vulnera de manera irreparable los principios de equidad e imparcialidad que rigen las contiendas electorales.

En concepto del denunciante, se justifica la medida provisional, al existir la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, debido a las inminentes etapas de campaña a las que entrarán las entidades federativas en las que se están desarrollando procesos electorales ordinarios y extraordinarios.

b) Determinación de la responsable.

Por otro lado, en la resolución materia del presente recurso de apelación, una vez que la autoridad administrativa electoral responsable tuvo por acreditada la existencia de los

promocionales denunciados, negó la solicitud de medidas cautelares solicitadas, con base en lo siguiente:

1. La propaganda denunciada no vulnera la disposición constitucional, al no haberse transmitido durante el periodo de campañas, esto es, en el tiempo prohibido por la ley.

De ahí que, como dichos promocionales se habían transmitido en el período de precampaña en las entidades federativas donde se desarrollaba el proceso electoral, resulta incuestionable que éstos se habían difundido en un periodo constitucional y legalmente permitido.

2. En este tenor, tampoco existía el temor fundado de que desapareciera la materia de la controversia, en razón de que la difusión de la propaganda gubernamental no ocurría en el periodo que iba desde el inicio de las campañas electorales al final de la jornada electoral.

3. El análisis del contenido de los promocionales denunciados, no permite obtener elemento alguno que llevara a establecer que su difusión forma parte del informe de labores del Gobernador, para sujetarse al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. No se aprecian elementos que permitan establecer de manera indubitable, que en los promocionales denunciados se

hace alguna referencia explícita o implícita al Gobernador Constitucional del Estado de México.

5. En cuanto a las referencias explícitas e implícitas o veladas de los promocionales determinó que, por lo que hace a las primeras, no se apreciaba la utilización del nombre, imagen o voz del servidor público denunciado y, en cuanto a las segundas, precisó que si bien los promocionales contenían las frases de “nos lo firmaron y nos lo cumplieron” o “me lo firmaron y me lo cumplieron”, no obraban en el expediente, elementos suficientes que permitieran determinar en ese momento procedimental, ya sea de forma directa o indirecta, que éstas se vinculan inequívocamente a dicho servidor público denunciado y fueran suficientes para que los receptores del mensaje establezcan una asociación o inferencia que los conduzca necesariamente a identificar la propaganda en cuestión con la imagen personal del actual Gobernador del Estado de México.

6. Por tanto, sin perjuicio del análisis que en el fondo llegue a determinarse al contar con una investigación más exhaustiva, la autoridad responsable no apreció, del análisis aparente que exige el dictado de una medida cautelar, que se pudieran trastocar los principios de imparcialidad y equidad que resguarda el artículo 134 constitucional, por lo que concluyó que no se cuenta con elementos suficientes para que válidamente pudiera decretarse una medida cautelar con base en las violaciones alegadas.

c) Síntesis de agravios.

El partido político actor pretende que este órgano jurisdiccional revoque la determinación impugnada y, en consecuencia, se decrete la imposición de medidas cautelares que solicitó dentro del procedimiento administrativo sancionador instaurado contra Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, consistente en la suspensión de la difusión promocionales alusivos a compromisos cumplidos de campaña.

Su causa de pedir la sustenta en dos vertientes.

La primera en que la responsable violó los principios de exhaustividad y congruencia, porque si bien es cierto que la propaganda cuestionada es gubernamental y no fue transmitida durante la etapa de campañas electorales, considera importante evidenciar que desde el primero de marzo se difundieron los promocionales cuestionados y en los estados de México, Hidalgo y Nayarit, los periodos de precampaña comenzaron el veintiocho, once y doce de marzo, respectivamente, por lo que transgreden los artículos 41 y 134 constitucional.

Al respecto agrega que los promocionales se difundieron en cobertura nacional y que en tan solo tres días (primero de abril al tres de abril) se detectaron tres mil novecientos veintiún impactos, que en su contexto constituye propaganda gubernamental encaminada a difundir logros del gobierno estatal en cadena nacional con la finalidad de influir en los procesos electorales locales.

SUP-RAP-93/2011

En este sentido, sostiene que aunque la publicidad cuestionada se difundió en etapa de precampañas, el criterio derivado del SUP-AG-45/2010 donde se interrumpió la jurisprudencia del rubro PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL, lo que prohíbe es difundir publicidad relacionada con el informe de gestión y no con propaganda gubernamental como la que es materia de análisis.

Como segunda vertiente, el partido recurrente atribuye a la resolución impugnada, violación a los principios de congruencia y exhaustividad, al referir que de las frases “nos lo firmaron y nos lo cumplieron” o “me lo firmaron y me lo cumplieron” no obran elementos suficientes para determinar su vinculación al servidor público.

En su concepto, la autoridad responsable omite una valoración o análisis exhaustivo de las frases porque las mismas reflejan el compromiso que Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado adquirió durante su campaña, lo que ha difundido a través de cientos de promocionales en cobertura nacional, con lo cual se genera una propaganda encubierta que implícitamente promociona su imagen con recursos públicos, lo que también incide en la equidad tanto de las contiendas locales como de la federal en el año dos mil doce.

d) Precisión de la Litis.

Precisado lo anterior, la materia a dilucidar en este asunto se constriñe por una parte, a determinar si la responsable debió o no decretar la medida provisional, a pesar de que la propaganda gubernamental no estaba siendo transmitida durante la etapa de campañas electorales en diversas entidades federativas, en las que actualmente se desarrolla un proceso electoral a fin de renovar los integrantes de los dos niveles de esos gobiernos.

Por otra parte, se debe determinar si la responsable fue omisa en la valoración exhaustiva en las referencias explícitas e implícitas o veladas que en opinión del recurrente reflejan el compromiso que Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado, adquirió durante su campaña y genera una propaganda encubierta que implícitamente promociona su imagen con recursos públicos, lo que también incide en la equidad tanto de las contiendas locales como de la federal en el año dos mil doce.

Es decir, no está controvertido que los promocionales que constituyen la materia de la denuncia planteada por el Partido Acción Nacional, sean propaganda Gubernamental ni que ésta, se haya difundido a nivel nacional y en las fechas que comprende el periodo de precampaña en distintas entidades federativas donde se desarrolla un proceso electoral.

En consecuencia, sólo se analizarán las consideraciones expuestas por la autoridad responsable respecto a los dos temas mencionados, a fin de determinar si la negativa a

obsequiar la medida cautelar se emitió o no conforme a derecho, iniciando el estudio correspondiente con el agravio relativo a la falta de exhaustividad en la resolución impugnada precisado en el segundo de sus agravios y posteriormente, los relacionados a la legalidad de la resolución impugnada.

SEXTO. Análisis de agravios. El estudio de los agravios permite arribar a las consideraciones siguientes.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** lo argumentado por el partido político recurrente en el segundo de sus motivos de inconformidad, relacionados con la omisión de la valoración exhaustiva de las frases “*nos lo firmaron y nos lo cumplieron*” o “*me lo firmaron y me lo cumplieron*” contenidas en la propaganda gubernamental que solicita su retiro mediante la adopción de medidas cautelares.

Lo **infundado** del agravio deviene porque del contenido de la determinación impugnada se advierte que la autoridad responsable, sí analizó el contexto de las frases utilizadas en los promocionales, como se demuestra enseguida.

En primer término, precisó que, en autos obraban elementos suficientes para tener por acreditada la existencia de los promocionales denunciados, en virtud de la información remitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos, corresponde a los testigos de grabación obtenidos del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, con los que, a su juicio, quedaba acreditado que el material de inconformidad fue

difundido en las entidades federativas que allí se refieren (nivel nacional), el cual, constituye una **documental pública**, en términos de lo previsto en los artículos 358, párrafos 1 y 3, inciso a), y 359, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con valor probatorio pleno respecto a los hechos en ellos consignados.

Además, dicha consideración la sustentó con apoyo en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la voz ***“MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.”***

Más adelante, y sin que implicara una decisión *a priori* respecto al fondo del asunto, señaló que la difusión de la propaganda denunciada de carácter gubernamental, es realizada por los entes públicos, en estricto acatamiento al principio de rendición de cuentas que rige su actuar y con el propósito de satisfacer el derecho a la información de los gobernados previsto en el artículo 6 Constitucional, sin que ello implicara que pudiera llevarse a cabo en las entidades federativas donde se estén desarrollando campañas electorales o jornada comicial.

Asimismo, consideró que el contenido de los promocionales denunciados, no permite obtener elemento alguno, que llevara a establecer que su difusión forma parte del informe de labores del Gobernador Constitucional del Estado de México, y en ese sentido, que deban sujetarse al cumplimiento de los requisitos

establecidos en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Posteriormente, estableció que no se apreciaban elementos que permitieran establecer de manera indubitable, para estar en posibilidad de dictar las medidas cautelares solicitadas, con motivo de la presunta trasgresión de lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, que en el contenido de los promocionales denunciados se hiciera alguna referencia explícita o implícita a un servidor público en particular, en este caso, el Gobernador Constitucional del Estado de México.

Por lo que se refiere a las referencias explícitas contenidas en los promocionales que son objeto de la denuncia, la responsable precisó que no se apreciaba la utilización expresa del nombre, imagen o voz del servidor público denunciado.

Y en cuanto a las referencias implícitas o veladas, que derivan de la prohibición constitucional de utilizar en la propaganda gubernamental símbolos que impliquen la promoción personalizada de un servidor público, la autoridad administrativa electoral responsable consideró que si bien los promocionales contenían las frases de *“nos lo firmaron y nos lo cumplieron”* o *“me lo firmaron y me lo cumplieron”*, no obran en el expediente elementos suficientes que permitieran determinar en forma directa o indirecta, que éstas estaban vinculadas inequívocamente a dicho servidor público.

Esto, porque conforme con las constancias que obran en el expediente administrativo, y con independencia de los elementos de convicción de los que se allegara dicha autoridad para resolver el fondo de la cuestión planteada, no existían en su poder elementos de convicción que le permitieran establecer, sin lugar a dudas, que la emisión de las frases antes mencionadas dentro de los promocionales denunciados, sean suficientes para que los receptores del mensaje establecieran una asociación o inferencia que los condujera necesariamente a identificar la propaganda en cuestión con la imagen personal del actual Gobernador del Estado de México.

Lo anterior demuestra que, contrario a lo alegado por el partido político actor, la responsable sí analizó y tomó en cuenta todas las frases explícitas e incluso las referencias implícitas o veladas contenidas en la propaganda gubernamental, tan es así, que consideró que no se apreciaba la utilización expresa del nombre, imagen o voz del servidor público denunciado y que si bien los promocionales contenían las frases de “*nos lo firmaron y nos lo cumplieron*” o “*me lo firmaron y me lo cumplieron*”, en autos no existían elementos probatorios que permitieran establecer indubitablemente, la vinculación directa o indirecta entre las frases referentes a logros o “compromisos” con la imagen personal del servidor público denunciado.

De ahí que, si la autoridad responsable analizó todos y cada una de las frases contenidas en los promocionales cuya suspensión solicitó el Partido Acción Nacional y no únicamente algún aspecto concreto, resulta incuestionable que cumplió con

el principio de exhaustividad, pues como se evidenció, ésta se ocupó de la totalidad de las cuestiones sometidas a su consideración y concedió un valor determinado a los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, de ahí que el agravio vertido por el recurrente sea infundado.

En otro orden de ideas, es **infundado** el primero de los agravios aducidos, en virtud de que el partido actor sustenta su argumentación en la premisa de que la difusión de los promocionales denunciados, a diferencia de los informes de gestión de servidor público, se encuentra prohibida aún en el periodo de **precampañas**, pues constituyen propaganda gubernamental.

Esto es inexacto porque con independencia de que los promocionales denunciados no formen parte de un informe de gestión de servidor público, no existe controversia en cuanto a que constituyen propaganda gubernamental, lo que en concepto de esta Sala Superior es suficiente para estimar que la prohibición a su difusión únicamente opera, de manera general, a partir del inicio de las campañas (no de las precampañas) y hasta el día de la jornada electoral.

En efecto, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 2, apartado 2; 237, apartado 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su parte conducente, prevé:

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

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

...
III.

...
Apartado C.

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

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 2

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

Artículo 237

...
4. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código 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:

...

b) **La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.**"

De los preceptos trasuntos se advierte durante el tiempo que comprendan las **campañas** electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, esto es, cualquiera que tenga tal carácter, independientemente de que se trate de alguna de sus especies, como sería el caso del informe de gestión de servidor público, deberá suspenderse a partir de ese momento y no desde las precampañas.

Ahora bien, no le asiste la razón al partido actor cuando sostiene que la autoridad responsable, indebidamente basó su determinación en el SUP-AG-45/2010 y SUP-JRC-210/2010, porque en su concepto, si bien sirvieron de base para interrumpir la jurisprudencia del rubro *PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL*¹, considera que no son aplicables al caso porque derivaron de un asunto de rendición de informe de servidor público y no de propaganda gubernamental como la que es materia de análisis en este asunto.

1 Jurisprudencia 11/2009 del rubro "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL"

En este sentido, el partido actor aduce que si bien la interrupción de esa jurisprudencia obedeció a que indebidamente incorporaba el vocablo *precampañas*, en vez de *campañas*, resulta inaplicable para casos de propaganda gubernamental distinto al del informe de un servidor público.

Es **infundado** lo anterior, porque además de que el partido actor insiste en que la difusión del informe de un servidor público no constituye propaganda gubernamental, en la ejecutoria correspondiente al SUP-JRC-210/2010, lo que se determinó es que debía eliminarse el vocablo *precampañas*, en virtud de que la prohibición de difundir propaganda gubernamental debía aplicar a **partir de las campañas**, pero en momento alguno se señaló que esto aplicara exclusivamente para el caso de los informes de servidor público, sino a la propaganda gubernamental en general.

En ese contexto, la eventual infracción al artículo 41, base III, apartado C, párrafo 2, de la constitución federal, y la puesta en peligro de los bienes jurídicos que tutela, presuponen que la propaganda denunciada se hubiera realizado dentro del periodo prohibido.

En el caso, aunque inició el proceso electoral en los estados de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Veracruz, lo cierto es que ninguno de ellos se encontraban en periodo de campañas cuando se difundieron los promocionales cuestionados, por lo que no se colma el peligro en la demora ni se ponen en riesgo los principios que tutela el citado dispositivo constitucional.

Para clarificar lo anterior, conviene precisar que en la resolución impugnada, el instituto responsable estableció un cuadro comparativo de las fechas en que inician los periodos de campaña de los estados de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Veracruz.

De la información contenida en el cuadro referido, la cual no es controvertida por el partido actor en el presente recurso, se obtiene que para la fecha en que se presentó la denuncia, esto es, el primero de abril del presente año, no había iniciado el periodo de campaña en los Estados de la República en que se llevan a cabo procesos electorales.

-Esto, porque en el caso del Estado de México, el periodo de campaña **inicia el dieciséis de mayo** y termina el veintinueve de junio (gobernador).

-En el Estado de Hidalgo, el periodo de campaña **inicia el treinta y uno de mayo** y termina el veintinueve de junio (ayuntamientos).

-En el Estado de Nayarit, los periodos **inician el cuatro de mayo** y tres de junio, según se trate de la elección de gobernador y ayuntamientos, respectivamente, y terminan el veintinueve de junio.

-En el Estado de Puebla, el periodo de campaña **inicia el primero de junio** y termina el veintinueve siguiente (ayuntamientos).

-En el Estado de Veracruz, el periodo de campaña **inicia el veintinueve de abril** y termina el veinticinco de mayo siguiente.

En suma, en todos los casos quedó demostrado que a la fecha en que se presentó la denuncia, no había iniciado el periodo de campañas de aquellas entidades federativas en las que se estaba llevando a cabo proceso electoral, de ahí la imposibilidad de configurar la puesta en peligro del artículo 41 constitucional.

Ahora bien, tampoco pasa inadvertido que para el partido promovente, la propaganda gubernamental denunciada se difunde en cobertura nacional y considera que influye de manera significativa en el desarrollo de los procesos electorales, generando inequidad en los mismos, además de que implica mediante un acto simulado a través de la difusión de propaganda encubierta, un posicionamiento del Gobernador del Estado de México en los próximos comicios presidenciales.

Lo anterior es así, toda vez que contrario a lo que sostiene el partido político actor, la autoridad responsable no estaba en condiciones de conceder la medida por violación al principio de equidad, con base en un análisis en el cual se evidenciara "*el compromiso adquirido y firmado*" por el citado servidor público y que a juicio del actor, "*ahora pretende difundir como un*

compromiso cumplido” a través de los promocionales denunciados, así como “*el aprovechamiento de recursos públicos del Gobierno del Estado de México*”.

Ellos es así, pues por una parte, en el presente asunto no se controvierte la consideración de la responsable, en el sentido de que no contaba con elementos de prueba que le permitieran determinar la vinculación de las frases contenidas en los promocionales con el servidor público denunciado, evidenciando con ello, la necesidad de decretar la medida cautelar ante la evidente ilicitud de los hechos denunciados.

Por otra parte, demostrar el aprovechamiento de recursos públicos que el actor atribuye a dicho servidor, amerita que la autoridad responsable realice un análisis de fondo que sólo debe emitirse al resolver el procedimiento administrativo sancionador y, por ende, no puede determinarse a *priori* al analizar la procedencia de una medida precautoria.

Por otra parte, se estiman **infundadas** las alegaciones que el partido político inconforme esgrime con relación a que la autoridad responsable, a fin de determinar la vinculación de las frases contenidas en los promocionales con el servidor público denunciado, debió hacer un análisis desde la óptica de la “*teoría doctrinaria del ‘levantamiento del velo de la persona jurídica’*”.

Esto es, el actor sostiene que la responsable estaba obligada a conceder la suspensión de los promocionales denunciados

tomando en cuenta la mencionada teoría al existir *“los indicios suficientes para demostrar con el análisis adminiculado de las diversas manifestaciones, actos y hechos que han sido ya denunciados en su oportunidad”*.

Lo **infundado** del agravio deviene porque contrario a lo que sostiene el instituto político actor, la autoridad responsable no estaba obligada a emitir un pronunciamiento en los términos planteados a fin de resolver una medida cautelar, porque para emitir ese tipo de postura, es necesario la realización de una investigación congruente, idónea, eficaz, expedita y exhaustiva, que culminara con un análisis profundo en el que se demostrara plenamente la responsabilidad de los denunciados, lo cual, acontecería hasta la resolución que resuelva en definitiva la queja planteada.

Lo anterior es así, pues al momento de determinar la procedencia de una medida cautelar la autoridad únicamente hace un estudio a fin de justificar la existencia de una violación evidente que implica la necesidad de una actuación inmediata y transitoria para evitar una afectación irreparable a la materia del juicio, sin pronunciarse con relación al fondo de la cuestión planteada.

Por tanto, ante lo infundado de los agravios vertidos por el partido acción nacional, lo procedente es confirmar el acuerdo de cuatro de abril de dos mil once, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, que declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas, dentro del

procedimiento sancionador SCG/PE/PAN/CG/021/2011, seguido en contra de Enrique Peña Nieto Gobernador Constitucional del Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional y/o quien resulte responsable.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, que declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, en el procedimiento especial sancionador instaurado con motivo de la denuncia presentada por la difusión de propaganda electoral atribuida a Enrique Peña Nieto, al Partido Revolucionario Institucional y a quien resultase responsable.

Notifíquese, personalmente al actor y al tercero interesado, en los domicilios señalados en autos, con copia simple de la presente ejecutoria, respectivamente; **por correo electrónico** a la autoridad responsable en la cuenta respectiva señalada en autos, y **por estrados** a los demás interesados.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los Magistrados

SUP-RAP-93/2011

Manuel González Oropeza y José Alejandro Luna Ramos,
ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO