

**RECURSO DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-184/2010**

**ACTOR: PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**

**TERCEROS INTERESADOS: ISRAEL  
GÓMEZ PEDRAZA EN SU CALIDAD  
DE REPRESENTANTE DEL  
CIUDADANO ENRIQUE PEÑA NIETO  
Y PARTIDO REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL**

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**SECRETARIOS: ALEJANDRO  
DAVID AVANTE JUÁREZ Y  
ROBERTO JIMÉNEZ REYES**

México, Distrito Federal, a ocho de diciembre de dos mil diez.

**VISTOS** para resolver los autos del recurso de apelación radicado en el expediente **SUP-RAP-184/2010**, promovido por el Partido Acción Nacional, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir la resolución CG354/2010, emitida en sesión extraordinaria de ocho de octubre de dos mil diez, relativa al procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional, y las personas morales

denominadas Televimex, S.A. de C.V. y Televisión Azteca, S.A. de C.V. por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/110/2010; y

**R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a) Denuncia de hechos.** El primero de septiembre de dos mil diez, Everardo Rojas Soriano, representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó denuncia ante dicho Instituto, en contra del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México y del Partido Revolucionario Institucional, por hechos que consideraba constituían infracciones a la normativa electoral, consistentes en la transmisión de dos promocionales en cobertura nacional y estatal, alusivos al quinto informe de gestión del referido ciudadano.

**b) Inicio del procedimiento sancionador.** El propio primero de septiembre del año en curso, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó el acuerdo por el que se formó el expediente SCG/PE/PAN/CG/110//2010, y determinó que la vía procedente para conocer de la denuncia era el procedimiento especial sancionador.

En el mismo acuerdo, el funcionario mencionado requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del citado Instituto, a efecto de que remitiera diversa información sobre los promocionales denunciados, solicitud que fue atendida mediante el oficio DEPPP/STCRT/5368/2010, de primero de septiembre del año en curso, recibido el inmediato día dos.

**c) Medidas cautelares.** En atención a la información remitida en el oficio que se precisa en el antecedente inmediato, mediante acuerdo de dos de septiembre del año en curso, el Secretario del indicado Consejo General acordó, entre otros aspectos, dada la acreditación de la existencia y difusión de la propaganda objeto de denuncia, y en atención a la solicitud del denunciante consistente en la adopción de medidas cautelares, remitir a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, para que conforme a sus atribuciones se pronunciara sobre la procedencia o no de la referida providencia solicitada por el denunciante y determinara lo que correspondiera conforme a la Ley.

El dos de septiembre de la presente anualidad, en la Vigésima Séptima Sesión Extraordinaria de carácter urgente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se emitió 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 PRIMERO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIEZ, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/CG/110/2010", por el cual, en lo que interesa, se declararon improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional respecto de los promocionales alusivos al Quinto Informe de Gestión del Gobernador del Estado de México.

**d) Recurso de apelación 160/2010.** Disconforme con la determinación precisada en el apartado que antecede, el tres de septiembre del año en curso, el hoy apelante interpuso recurso de apelación, mismo que fue resuelto por esta Sala Superior en sesión pública de veintidós de septiembre de dos mil diez en el sentido de desechar de plano la demanda por haber cesado la transmisión de los promocionales denunciados.

**e) Sustanciación del procedimiento sancionador.** Por auto de fecha treinta de septiembre del año en curso, el Secretario del Consejo General ordenó iniciar procedimiento especial sancionador en contra del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México; del C. Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México; del Partido Revolucionario Institucional, y las personas morales denominadas Televimex, S.A. de C.V.

[concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas XHLPT-TV Canal 2 en el estado de Baja California Sur; XHAP-TV Canal 2, XHCK-TV Canal 12, XHIGG-TV Canal 9 y XHIZG-TV Canal 8, en el estado de Guerrero]; Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V. [concesionaria de la emisora identificada con las siglas XHACZ-TV Canal 12, del estado de Guerrero], y Televisión Azteca, S.A. de C.V. [concesionaria de las emisoras XHAPB-TV Canal 6, en el estado de Baja California Sur; XHIE-TV Canal 10; XHCER-TV Canal 5, y XHIR-TV Canal 2, en el estado de Guerrero], por la presunta conculcación a la normativa comicial federal. En mérito de ello se determinó emplazar a los sujetos denunciados, para que comparecieran al procedimiento y contestaran lo que a su interés conviniera respecto de las irregularidades imputadas.

El día seis de octubre del año en curso, tuvo verificativo la audiencia de ley en el procedimiento sancionador atinente.

**f) Acto reclamado.** Una vez sustanciado en su totalidad el procedimiento, el ocho de octubre del año en curso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG354/2010, vinculada con el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PAN/CG/110/2010, al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

#### **RESOLUCIÓN**

**PRIMERO.-** Se declara infundada la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México; del C. Coordinador General de Comunicación

Social del Gobierno del Estado de México; del Partido Revolucionario Institucional, y las personas morales denominadas Televimex, S.A. de C.V. [concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas XHLPT-TV Canal 2 en el estado de Baja California Sur; XHAP-TV Canal 2, XHCK-TV Canal 12, XHIGG-TV Canal 9 y XHIZG-TV Canal 8, en el estado de Guerrero]; Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V. [concesionaria de la emisora identificada con las siglas XHACZ-TV Canal 12, del estado de Guerrero], y Televisión Azteca, S.A. de C.V. [concesionaria de las emisoras XHAPB-TV Canal 6, en el estado de Baja California Sur; XHIE-TV Canal 10; XHCER-TV Canal 5, y XHIR-TV Canal 2, en el estado de Guerrero], en términos del considerando NOVENO de este fallo.

**SEGUNDO.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo a que remita el original de las actuaciones del expediente que se actúa al Instituto Electoral del Estado de México, a fin de que en el ámbito de su competencia determine lo que en derecho corresponda, atento a lo expresado en el considerando CUARTO de la presente Resolución; dejando copia certificada de las principales constancias de dicho legajo en los archivos de este ente público autónomo.

**TERCERO.-** Remítanse copias certificadas de las presentes actuaciones, al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, a fin de que en el ámbito de su competencia, determine lo que en derecho corresponda; lo anterior, atento a lo expresado en el considerando CUARTO de la presente resolución, y previas copias certificadas del legajo en que se actúa, que obren en los archivos de esta institución.

**CUARTO.-** Notifíquese la presente resolución a las partes en términos de ley.

**QUINTO.-** En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

**II. Recurso de apelación.** Disconforme con la citada resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante escrito presentado el catorce de octubre del año en curso, el Partido Acción Nacional interpuso, por conducto de su representante, el recurso de apelación que ahora se resuelve.

**III. Tramitación y remisión de expediente.** Mediante oficio SCG/2895/2010, de veintiuno de octubre de dos mil diez, recibido en esa misma fecha en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Secretario, remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación promovido por el Partido Acción Nacional; asimismo, la responsable envió, entre otros documentos, original de la demanda presentada por el actor, copia certificada de la resolución impugnada y el respectivo informe circunstanciado.

**IV. Terceros interesados.** Durante la tramitación respectiva comparecieron el representante del ciudadano Enrique Peña Nieto y el del Partido Revolucionario Institucional en carácter de terceros interesados alegando en cada caso lo que a su Derecho consideraron atinente.

**V. Turno a Ponencia.** Recibidas en esta Sala Superior las constancias respectivas, por acuerdo de veintiuno de octubre del año que transcurre, la Magistrada Presidenta de este Tribunal turnó el expediente SUP-RAP-184/2010 a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Admisión de la demanda y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, por no existir

diligencia alguna pendiente de desahogar, y ordenó elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

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

**PRIMERO. 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 lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 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 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 de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, recaída a un procedimiento especial sancionador.

**SEGUNDO. Agravios.** En su escrito de demanda, el enjuiciante expresa motivos de inconformidad que al sistematizarlos temáticamente se agrupan en los siguientes agravios:

**A. Violación a los principios de exhaustividad y legalidad por omitir el estudio de aspectos planteados en la denuncia.**

El Partido apelante alega que la resolución reclamada



transgrede los principios de legalidad y exhaustividad establecidos en los artículos 14, 16, 17, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, en su concepto, la responsable no se pronunció sobre todos los aspectos planteados en la denuncia y, por ende, considera que carece de fundamentación y motivación.

Para justificar su dicho, el inconforme sostiene que en el escrito de queja denunció la difusión de propaganda gubernamental y personalizada de Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México, tanto en los estados de Baja California Sur y Guerrero (que se encontraban en precampaña electoral), como en todo el territorio nacional.

Que la responsable se limitó a requerir información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos respecto de la difusión de los mensajes materia de denuncia en los estados de Baja California Sur y Guerrero, y del análisis de la resolución impugnada no se advierte pronunciamiento alguno que resuelva, funde y motive sobre la difusión de los mensajes en el resto del territorio nacional.

**B. Violación al principio de legalidad por indebida fundamentación y motivación en el estudio de la competencia de la responsable.**

El impetrante argumenta que la resolución impugnada viola el principio de legalidad previsto en los artículos 14, 16, 41 y 134 constitucionales porque carece de la debida **fundamentación y motivación.**

Al respecto el Partido alega que, con fundamento en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-7/2009, SUP-RAP-8/2010, SUP-RAP-11/2009 y SUP-RAP-23/2010, el Consejo General del Instituto Federal Electoral **indebidamente se declaró incompetente** para conocer y resolver sobre la **promoción personalizada** de Enrique Peña Nieto, a pesar de que los promocionales denunciados fueron difundidos fuera del Estado de México; y sobre la **promoción anticipada** de la imagen de ese funcionario con el objetivo de posicionarse ante el electorado para las elecciones federales de dos mil doce.

El Partido Acción Nacional considera que la responsable fundó su determinación en precedentes no aplicables al caso pues, a su juicio, los hechos denunciados en las apelaciones antes mencionadas son distintos a los denunciados en la especie. Justifica lo anterior porque, en su opinión, esas apelaciones se refieren a la promoción personalizada por parte de presidentes municipales y en ellas no se denunció la territorialidad de la difusión de los promocionales, como sí sucede en el caso particular, que se denunció la difusión a nivel nacional de los mensajes del Gobernador del Estado de México.

Asimismo precisa que le irroga perjuicio el hecho de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral hubiera

remitido la queja a la autoridad electoral del Estado de México, en atención a que carece de competencia para conocer de hechos conculcatorios fuera de su ámbito territorial.

Adicionalmente, argumenta que la resolución viola la normativa electoral cuando la responsable se declara incompetente para conocer de la promoción anticipada de la imagen de Enrique Peña Nieto con el objetivo de posicionarse ante el electorado para las elecciones federales de dos mil doce. Esto porque, a juicio del inconforme, esa promoción sí incide en la equidad de un proceso electoral federal: el de la próxima elección presidencial.

El Partido Acción Nacional sostiene que los mensajes denunciados tienen como único objetivo difundir la imagen del Gobernador Enrique Peña Nieto en toda la República, en lugar de tener fines informativos, o acoger datos precisos sobre acciones de gobierno o logros o programas sociales. Además, señala como hecho público y notorio que el mencionado funcionario tiene intenciones de contender en el proceso electoral federal de dos mil doce.

El apelante solicita que esta Sala Superior, al momento de resolver los agravios planteados, tenga en cuenta los argumentos esgrimidos por el Consejero Alfredo Figueroa en el voto particular que emitió en la resolución impugnada.

**C. Violación al principio de legalidad por falta de fundamentación y motivación como resultado de la indebida interpretación de la causa de pedir.**

Por último, el Partido Acción Nacional afirma que la resolución impugnada transgrede el principio de legalidad previsto en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, por carecer de la debida fundamentación y motivación porque la responsable realizó una indebida interpretación de su causa de pedir.

Alega que el objeto principal de su denuncia ante el Instituto Federal Electoral fue que la transmisión de los promocionales del Quinto Informe de Gobierno del Gobernador Enrique Peña Nieto son violatorios de la normatividad electoral por haber sido difundidos con cobertura nacional y porque de su contenido se advierte que realiza promoción personalizada de su imagen.

Sin embargo – argumenta el partido - la responsable circunscribió la *litis* a determinar si la transmisión de los mensajes denunciados durante la etapa de precampañas de los procesos electorales de Baja California Sur y Guerrero conculcaba las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

Por lo tanto, a juicio del apelante, la resolución impugnada no está fundada y motivada porque la responsable no estudió el contenido de los promocionales denunciados. El partido considera que, de haberlo hecho, el Consejo General habría podido determinar si los mensajes denunciados constituyen propaganda gubernamental prohibida, dado que fueron

difundidos en todo el territorio nacional; o de propaganda político-electoral con fines de promoción personalizada para influir en las preferencias electorales.

**TERCERO. Cuestión previa y metodología.** Como se puede advertir del anterior resumen de agravios, el Partido Acción Nacional se limita a cuestionar la resolución reclamada a partir de la actualización de violaciones formales en la emisión de la misma y no respecto de temas vinculados con el fondo de la cuestión planteada.

En particular se debe destacar que el enjuiciante en modo alguno controvierte la conclusión a que arriba la responsable respecto de la no transgresión de lo dispuesto por el artículo 41, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos derivado de que al momento en que se transmitieron los promocionales denunciados las entidades que desarrollaban un proceso electoral se encontraban en la etapa de precampañas, en la cual no se encuentra prohibida la difusión de propaganda gubernamental.

En efecto, la pretensión medular del partido apelante, se hace consistir en la revocación de la resolución reclamada para efecto de que se purguen diversos vicios formales en su emisión.

Su causa de pedir, se centra en la transgresión a diversos principios como los de legalidad y exhaustividad.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior se avocará al análisis de la controversia planteada, a partir de precisar el contenido de la denuncia formulada por el Partido Acción Nacional, posteriormente, se analizará el contenido de la resolución reclamada y, finalmente, del contraste que se formule entre ambos documentos se podrá evidenciar si asiste o no la razón al partido apelante.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

**A. Denuncia de hechos.**

Con fecha primero de septiembre de dos mil diez, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito firmado por el Representante Suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual hizo del conocimiento de esa autoridad el presunto incumplimiento a las obligaciones constitucionales y legales a que está sujeto el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por lo siguiente:

El Partido Acción Nacional afirmó que desde el día treinta de agosto del año en curso, en cobertura nacional, por los canales de televisión correspondientes a las televisoras Televisión Azteca y Televisa se transmitieron diversos promocionales de propaganda gubernamental respecto del 'Quinto Informe de Gobierno' de Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, los que, en su concepto

resultaban violatorios de la normatividad electoral, **al realizar promoción personalizada de su imagen, en todo el territorio del País**, incluidos los estados de Guerrero y Baja California Sur.

Al respecto, el partido entonces denunciante consideró que se transgredió lo dispuesto en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 2 numeral 2 y 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, en virtud de que, en su concepto, se advierte la prohibición expresa de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de precampañas y campañas electorales locales, por lo que al transmitir de manera continua, sistemática y reiterada diversos promocionales de propaganda gubernamental respecto del 'Quinto Informe de Gobierno' del C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México, en cobertura nacional, es decir, que se puede ver en entidades federativas que actualmente se encuentran en desarrollo del proceso electoral, como Baja California Sur y Guerrero, se violenta tal prohibición.

Asimismo, argumentó que los promocionales denunciados constituían propaganda personalizada del Gobernador del Estado de México que se oponía a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de ello, alegó que se cometió una conducta ilícita con la difusión de propaganda gubernamental de cuyo contenido no se advierten logros o acciones concretas como resultado de las actividades y la gestión del Gobierno del Estado de México.

En ese sentido, razonó que en términos de lo dispuesto por el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la difusión de los promocionales debió estar limitada a estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del Gobierno del Estado y no nacional.

Como claramente se puede advertir, la materia de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional se centró en poner en conocimiento de la autoridad electoral la transgresión de lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado C y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 2 numeral 2 y 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los citados artículos en lo conducente disponen:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.



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

...

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

...

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

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

#### **Artículo 134.-**

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

...

**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 228**

...

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

En ese contexto, se puede válidamente concluir que la materia de la denuncia presentada se centró en dos aspectos fundamentales:

1. La difusión de propaganda gubernamental en los procesos electorales en Guerrero y Baja California, en contravención a lo dispuesto por los artículos 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 2, párrafo 2 del Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haberse difundido a nivel nacional los spots del informe de Gobierno del Gobernador del Estado de México; y

2. La difusión de propaganda personalizada en contravención a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al incluirse en la propaganda gubernamental la imagen y voz del Gobernador del Estado y no corresponder a un contenido informativo.

#### **B. Resolución CG354/2010**

Al emitir la resolución reclamada, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en esencia, consideró lo siguiente:

En un primer apartado, el Instituto Federal Electoral se pronunció respecto de su competencia para conocer de los hechos denunciados.

Al respecto, en el considerando Cuarto de la determinación controvertida, el Consejo General del Instituto Federal Electoral precisó que en el ámbito de sus facultades, tal autoridad sólo conoce de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los párrafos penúltimo y antepenúltimo del artículo 134 de la Constitución General, cuando incidan o puedan incidir en un proceso electoral federal o cuando exista concurrencia de éste con los locales o cuando se suscriba un convenio en los términos previstos en el artículo

41, Base V, último párrafo de la Constitución Federal, en términos de lo razonado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-7/2009, SUP-RAP-8/2010, SUP-RAP-11/2009 y SUP-RAP-23/2010.

En ese orden de ideas, razonó que si el Partido Acción Nacional se dolió, entre otras cuestiones, de que la difusión en televisión de propaganda alusiva al Quinto Informe de gestión del Gobernador del Estado de México resulta constitutivo de actos de promoción personalizada atentatorios del artículo 134 constitucional, tales hechos no se ubican dentro de las reglas prohibitivas previstas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y derivadas de la interpretación correlativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las cuales le surge competencia originaria y excluyente al Instituto Federal Electoral, y que no son susceptibles de impactar en el desarrollo de algún proceso electoral federal, o bien, en comicios concurrentes o aquellos en donde se hubiera celebrado convenio con el Instituto Federal Electoral para su organización, por lo que concluyó que las probables violaciones resultaban ajenas a su ámbito competencial.

Lo anterior, en atención a que las posibles violaciones aducidas sólo podrían impactar en ámbitos de competencia cuya vigilancia y preservación corresponde a las autoridades administrativas y jurisdiccionales de las entidades federativas.

En razón de lo anterior, consideró pertinente **declinar la competencia** por cuanto a ese aspecto, al Instituto Electoral del Estado de México y al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones, conozcan de esas conductas y en su oportunidad, determinen lo que en derecho corresponda.

Respecto del segundo aspecto de la denuncia, el Instituto Federal Electoral se consideró **competente** para conocer de tales hechos por estar relacionados con la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.

Adicionalmente razonó que si bien al momento de comparecer a la audiencia de ley, el Partido Acción Nacional expresó que su causa de pedir también guardaba relación con la presunta realización de actos de promoción personalizada de Enrique Peña Nieto, con el ánimo de publicitar la imagen del referido servidor público, tales argumentos los consideró improcedentes al escapar al ámbito de competencia del Instituto Federal Electoral, al no estar contemplados dentro de las causales de competencia originaria y excluyente de ese organismo público autónomo.

En el considerando octavo de la resolución reclamada, el Consejo General del Instituto Federal Electoral se pronunció respecto de la acreditación de los hechos, teniendo por probado y demostrado lo siguiente:

- Que los mensajes denunciados fueron difundidos en doscientas treinta y cuatro ocasiones por emisoras con cobertura en los estados de Baja California Sur y Guerrero, durante el periodo comprendido del treinta de agosto al diez de septiembre de dos mil diez.
- Que la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, contrató con Televimex, S.A. de C.V., Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V., y Televisión Azteca, S.A. de C.V., la difusión de los promocionales denunciados, los cuales serían difundidos durante el periodo del veintinueve de agosto al diez de septiembre de dos mil diez.
- Que los mensajes en cuestión fueron pagados con recursos del Presupuesto de Egresos autorizado por la Cámara de Diputados del Estado de México, así como su monto.
- Que la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México determinó las fechas y horarios en los cuales debían difundirse los promocionales.

Finalmente, en el considerando noveno, la autoridad responsable consideró que la infracción denunciada presentaba dos ámbitos o elementos constitutivos: uno de carácter temporal, y otro relacionado con el aspecto de contenido en términos de lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en relación con el numeral 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, razonó que en el caso, en las fechas en las cuales se difundieron los materiales denunciados por el Partido Acción Nacional, **no se estaba desarrollando aún la etapa de campañas electorales correspondiente a los comicios locales de los estados de Baja California Sur y Guerrero**, ya que cuando fueron transmitidos por las televisoras denunciadas, estaban aconteciendo precampañas electorales, etapa en la cual la difusión de tales promocionales no puede estimarse como contraventora de la normativa comicial federal, puesto que tal conducta aconteció con antelación al inicio de las campañas electorales correspondientes a los comicios locales sudcaliforniano y guerrerense, aspecto que fue considerado por esta Sala Superior al resolver el expediente identificado con la clave SUP-JRC-210/2010.

En ese orden de ideas, al no colmarse el requisito de temporalidad de la infracción, el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideró innecesario determinar si los mensajes materia de análisis constituían o no propaganda gubernamental.

Como consecuencia de todo lo antes descrito, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó declarar infundada la queja presentada, sin embargo ordenó instruir al Secretario Ejecutivo a que remitiera el original del expediente al Instituto Electoral del Estado de México y copias certificadas de las actuaciones al Órgano Superior de Fiscalización del Estado

de México, a fin de que en el ámbito de su competencia determinaran lo que en Derecho corresponda.

**C. Análisis de los agravios expresados.**

Por razones metodológicas, se estudiarán en primer lugar los alegatos vinculados con la declaratoria de incompetencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de que, de resultar fundados resultarían suficientes para revocar la resolución impugnada.

**ALEGATOS VINCULADOS CON LA COMPETENCIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

Esta Sala Superior considera que los agravios en el que el partido alega violación al principio de legalidad por falta de o indebida fundamentación y motivación en el estudio de la competencia de la responsable, son **fundados**.

**Es fundado** que el Consejo General indebidamente se declaró incompetente para conocer y resolver sobre la **promoción personalizada** del Gobernador del Estado de México a nivel nacional, a pesar de que los promocionales denunciados fueron difundidos más allá del territorio del Estado de México.

En efecto, esta Sala Superior se ha pronunciado en diversas ejecutorias respecto de los supuestos en que el



Consejo General del Instituto Federal Electoral debe conocer las violaciones a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así se ha razonado que el Instituto Federal Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos séptimo y octavo del artículo antes citado, respecto de los cuales tiene asignada la función estatal electoral.

En efecto, al correlacionar los artículos 41, párrafo segundo, base III y V; 116, fracción IV, incisos c), d), j) y n), y 122, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la citada Ley Fundamental, se puede concluir que respecto de la obligación dirigida a los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, así como la prohibición de la propaganda personalizada que difundan los órganos ahí señalados, para impedir la promoción individualizada de los servidores públicos, el Instituto Federal Electoral es el órgano competente para conocer de las infracciones al citado artículo 134, siempre y cuando la conducta cuestionada incida o pueda repercutir en la materia electoral pero del ámbito federal.

Lo anterior porque dicho Instituto no es el único órgano que tiene competencia para conocer de las cuestiones electorales, sino que éstas por lo que atañe a los Estados o al

Distrito Federal se encomienda a las autoridades locales instituidas para ese efecto.

La afirmación de la existencia de ámbitos competenciales distintos entre la federación y los Estados o el Distrito Federal, para la aplicación del artículo 134 en análisis, se robustece con lo dispuesto en los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre del referido año (por el que se adicionan, entre otros, los tres párrafos finales del artículo 134 de la Constitución Federal) conforme a los cuales tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están obligados a realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes de sus respectivas esferas, en los plazos correspondientes, para adecuar su legislación conforme a lo dispuesto por el Decreto citado, a fin de que tengan aplicación efectiva y operatividad los mandamientos de mérito en cada uno de esos ámbitos.

Acorde con lo anterior, se han asentado las siguientes reglas o bases generales sobre la competencia:

1. El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 de la Constitución, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres niveles, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores

públicos, **que incida o pueda incidir en un proceso electoral federal.**

2. Las infracciones deberán referirse directamente o indirectamente, inmediata o mediatamente, a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

3. Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución, a saber: la imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.

Estas conclusiones admiten a su vez otras dos facultades, contenidas de igual forma en los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según puede colegirse de los textos insertados, que son: *1. Cuando exista alguna infracción a las reglas establecidas para la asignación de tiempos y difusión de propaganda en radio y en televisión, de los tiempos que en dichos medios corresponden al Estado*, porque respecto de esta materia se ha otorgado competencia exclusiva al Instituto Federal Electoral con independencia de la elección de que se trate (federal o local), como se precisó por esta sala superior en el SUP-RAP-12/2010, resuelto el diecisiete de febrero de dos mil diez y *2. Cuando el Instituto Federal Electoral celebre convenios con las*

*autoridades electorales locales, para organizar las elecciones de los Estados o del Distrito Federal, porque en este supuesto, las funciones serán ejercidas por aquél, en la inteligencia de que se deberá atender a la legislación aplicable y al contenido y alcances del propio convenio.*

Ahora bien, **cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, ni pueda deducirse esa circunstancia de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la ley, ni haya bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve**, evidentemente tampoco se tendrán elementos para concluir válidamente alguna causa de incompetencia del Instituto Federal Electoral; por tanto, la autoridad tendrá necesariamente que asumir, *prima facie*, la competencia y procederá a radicar el procedimiento correspondiente.

Luego, dentro del procedimiento respectivo, de conformidad con las pruebas que aporten las partes o las que legalmente recabe dicha autoridad, podrá determinar en definitiva si: se corrobora la competencia asumida o, por causas sobrevenidas, se desvirtúa la competencia que inicialmente se había asumido. En el primer supuesto, una vez confirmada su competencia, la autoridad decidirá la materia de la queja en cuanto al fondo y emitirá la determinación que conforme a derecho proceda. En la segunda hipótesis, la autoridad determinará su incompetencia por causa sobrevenida,

absteniéndose de resolver en cuanto al fondo la queja correspondiente, para remitir lo actuado al órgano o autoridad que considere competente, para que ésta, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva lo que legalmente estime pertinente.

En el caso concreto, como se ha precisado anteriormente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral precisó que si el Partido Acción Nacional denunció que la difusión en televisión de propaganda alusiva al Quinto Informe de gestión del Gobernador del Estado de México resulta constitutivo de actos de promoción personalizada atentatorios del artículo 134 constitucional, tales hechos no eran susceptibles de impactar en el desarrollo de algún proceso electoral federal, o bien, en comicios concurrentes o aquellos en donde se hubiera celebrado convenio con el Instituto Federal Electoral para su organización, por lo que concluyó que las probables violaciones resultaban ajenas a su ámbito competencial.

La razón de su afirmación derivó de que, en su concepto, las posibles violaciones aducidas sólo podrían impactar en ámbitos de competencia cuya vigilancia y preservación corresponde a las autoridades administrativas y jurisdiccionales de las entidades federativas.

En razón de lo anterior, consideró pertinente **declinar la competencia** por cuanto a ese aspecto, al Instituto Electoral del Estado de México y al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones, conozcan de esas conductas y en su oportunidad, determinen lo que en derecho corresponda.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que tal declinación resultó contraria a Derecho, no sólo porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral no explicó las razones por las cuales consideró que no se afectaba un proceso electoral federal sino además porque ese tema sólo podría ser analizado al resolver el fondo de dicho procedimiento, por lo que *prima facie* debió asumir el conocimiento del asunto respecto de la violación a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en primer lugar se debe destacar que la declaratoria de incompetencia que se reclama por el Partido Acción Nacional resulta violatoria del principio de legalidad en atención a que la misma no se encuentra debidamente motivada expresando las causas y razones particulares por las cuales consideró que no se estaba en un supuesto de análisis por parte de la autoridad electoral federal.

Lo anterior, porque la autoridad responsable se encontraba vinculada a precisar de manera directa las causas y motivos que provocaban que el Instituto Federal Electoral no pudiera conocer de la controversia y no emplear un razonamiento como el que empleó en el sentido de que lo que originaba su falta de competencia por no afectación de procesos electorales federales era que las violaciones debían ser analizadas por otra autoridad.

No obstante ello, si esta Sala Superior considerara que, a pesar de no haber expresado las razones atinentes, la declaratoria de incompetencia se ajustara a Derecho, podría confirmar, aunque por razones diferentes el acto desplegado por la responsable, sin embargo, ello no ocurre así en atención a que esta Sala Superior considera que, opuestamente a lo expresado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la resolución reclamada, éste si contaba con competencia para analizar la posible violación a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la difusión de propaganda personalizada del Gobernador del Estado de México a nivel Nacional.

A efecto de evidenciar lo anterior, resulta pertinente insertar la transcripción en su parte conducente del escrito de denuncia presentado por el Partido Acción Nacional ante el Instituto Federal Electoral.

“...

1. Desde el día 30 de agosto del 2010, y hasta la fecha, en cobertura nacional, por los canales de televisión correspondientes a las televisoras TV Azteca y Televisa se transmite diversos promocionales de propaganda gubernamental respecto del ‘Quinto Informe de Gobierno’ del C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México, **el cual es violatorio de la normatividad electoral, ya que realiza promoción personalizada de su imagen, en todo el territorio del País**, incluidos los estados de Guerrero y Baja California Sur.

2. **De manera continua, sistemática y reiterada, en cobertura nacional y durante la diversa barra de programación de los canales de televisión correspondientes a las televisoras TV Azteca y Televisa se está transmitiendo dichos promocionales de propaganda gubernamental respecto del ‘Quinto Informe de Gobierno’ del C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral, ya que realiza promoción personalizada de su imagen.**

3. Los testigos de dichos promocionales así como el respectivo pautado y monitoreo lo solicito en este acto a Usted Señor Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, debido a que se tiene la certeza del mismo, no obstante me permito adjuntar un disco

compacto que contienen los promocionales objeto de la presente denuncia, mismos que fueron proporcionados por el Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

4. El contenido de los promocionales es el siguiente:

(Transcribe el contenido de los promocionales)

**NORMATIVIDAD ELECTORAL QUE SE ESTIMA ESGRIMIDA:** Lo dispuesto en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 2 numeral 2 y 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, nuestra Carta Magna consagra en el artículo 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C lo siguiente:

[Se transcribe]

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

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

Por su parte el artículo 2 numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

[Se transcribe]

De una interpretación armónica, sistemática y funcional de lo consagrado en ambas normas se advierte la prohibición expresa de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de precampañas y campañas electorales locales, por lo que si bien es cierto actualmente no se encuentra desarrollándose un proceso electoral en el Estado de México, también es cierto que dicho gobierno emanado del Partido Revolucionario Institucional actualmente está transmitiendo de manera continua, sistemática y reiterada diversos promocionales de propaganda gubernamental respecto del 'Quinto Informe de Gobierno' del C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral, **ya que realiza promoción personalizada de su imagen, en cobertura nacional**, es decir, que se puede ver en entidades federativas que actualmente se encuentran en desarrollo del proceso electoral, particularmente en el periodo de precampañas, dichos estados son: Baja California Sur y Guerrero.

Por lo anterior se advierte que **con la difusión de la referida propaganda gubernamental en la cual se da a conocer a la ciudadanía**



de todo el país la imagen del C. Enrique Peña Nieto, sin que del contenido se adviertan logros o acciones concretas como resultado de las actividades y la gestión del Gobierno del Estado de México; se están vulnerando los artículos precitados y por ello es motivo de que se inicie el presente procedimiento administrativo sancionador.

...

Como claramente se puede apreciar de las anteriores transcripciones, la materia de la queja presentada por el Partido Acción Nacional también se centró en cuestionar la difusión de propaganda personalizada **a nivel nacional** por parte del C. Enrique Peña Nieto en contravención a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, se debe destacar que, si bien es cierto no existió una expresión directa por parte del partido denunciante respecto de que los mensajes se difundían con vinculación a un determinado proceso electoral, lo cierto es que la denuncia sí precisa el ámbito geográfico en que fueron transmitidos y que corresponde a un ámbito de elección federal.

Luego entonces, es cierto que el Partido Acción Nacional no vinculó con algún proceso electoral federal en específico los promocionales denunciados, sin embargo ello no puede dar lugar a la incompetencia del Instituto Federal Electoral sino que, en concepto de esta Sala Superior vinculaba a la responsable para que, *prima facie* asumiera competencia del asunto, en razón de que lo que fue denunciado fue la posible realización de actos de propaganda gubernamental personalizada difundida en la totalidad del territorio nacional, ámbito

geográfico que corresponde con el de una elección a nivel federal.

En ese contexto, derivado de una adecuada distribución de las competencias que se han precisado anteriormente y, con la finalidad de que la realización de una probable conducta contraria a Derecho no quede sin tutela administrativa y judicial efectiva, es que cuando sea denunciada la realización de actos de promoción personalizada, presuntamente violatorios del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a nivel nacional, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe asumir competencia y analizar la controversia para determinar lo que en Derecho corresponda.

Lo anterior sin perjuicio de que, como ocurrió en el caso, se ocupe de analizar los demás aspectos que sean de su competencia que involucren la afectación a un proceso electoral local.

Luego entonces, al no haberse pronunciado la responsable respecto de la posible realización de actos violatorios del artículo 134 a nivel federal por la transmisión a nivel nacional de los promocionales vinculados con el Quinto Informe de Gobierno del Gobernador del Estado de México, lo conducente es determinar la revocación de la resolución respecto de tal cuestión.

En mérito de lo anterior, al haber resultado **fundados** los agravios expresados, procede revocar la resolución reclamada

y ordenar que, de inmediato, sin prejuzgar respecto de la materia de fondo de la denuncia planteada, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emita una nueva resolución en la que asuma competencia respecto de la posible afectación a un procedimiento electoral federal por la presunta violación a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos derivado de la difusión de promocionales de propaganda gubernamental respecto del 'Quinto Informe de Gobierno' de Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México y en su caso determine si ha lugar o no a la aplicación del artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, una vez emitida la resolución en cumplimiento de esta sentencia, deberá informar de ello a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se revoca la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG354/2010 emitida en sesión extraordinaria de ocho de octubre de dos mil diez, relativa al procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador constitucional del Estado de México, el Partido Revolucionario Institucional, y las personas morales denominadas Televimex, S.A. de C.V. y Televisión Azteca, S.A. de C.V. por hechos que constituyen

probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/110/2010.

**SEGUNDO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral que, de inmediato, emita una nueva resolución en los términos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia, debiendo informar el cumplimiento dado dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

**NOTIFÍQUESE personalmente,** al Partido Acción Nacional y a los terceros interesados, en el domicilio señalado en autos; **por oficio** al Consejo General del Instituto Federal Electoral, anexando copia certificada de esta sentencia, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así por **unanimidad** de votos, con el voto concurrente del Magistrado Flavio Galván Rivera, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA PARA RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-184/2010.**

Al no estar de acuerdo con todas las consideraciones que motivan y fundamentan la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-184/2010**, promovido por el Partido Acción Nacional, pero sí con los puntos resolutivos, formulo **VOTO CONCURRENTENTE**, en los siguientes términos.

No obstante que coincido con el sentido de la sentencia emitida en el recurso de apelación al rubro indicado, por la cual se determina revocar la resolución CG354/2010 de ocho de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento administrativo sancionador iniciado a instancia del Partido Acción Nacional, en contra de Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México, del Partido Revolucionario Institucional, así como de las empresas Televimex y Televisión Azteca, ambas Sociedades Anónimas de Capital Variable, porque, contrariamente a lo resuelto por la autoridad responsable, en mi opinión, el Instituto Federal Electoral sí es competente para conocer de la denuncia presentada por el mencionado partido político, por la difusión a nivel nacional de propaganda gubernamental, relativa al informe de gobierno de Enrique Peña Nieto, es decir, más allá del ámbito geográfico que corresponde al territorio del Estado de México; más aun si se tiene presente que el denunciante citó, como infringidos, los artículos 41, base

III... y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previo a expresar los motivos de mi disenso respecto de las consideraciones y fundamentos de la mayoría, al resolver el recurso de apelación citado al rubro, considero pertinente hacer una relatoría de los antecedentes del acto impugnado, con el objeto de sustentar, mejor y con mayor claridad, mi discrepancia del criterio mayoritario.

**1. Denuncia.** El primero de septiembre de dos mil diez, el representante suplente del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó denuncia, en contra del Gobernador Constitucional del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por el hecho de haber transmitido diversos **promocionales relacionados con su informe de gobierno**, en todo el territorio nacional, incluidos, por supuesto, los Estados de Baja California Sur y Guerrero, entidades federativas en las cuales actualmente se desarrolla un procedimiento electoral local.

Para el entonces denunciante y ahora actor, la conducta objeto de denuncia vulnera los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafos séptimo y octavo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 2, párrafo 2, y 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal como se advierte del contenido de la denuncia precisada en el párrafo que antecede y que, para mayor

precisión, considero necesario reproducir la parte conducente del escrito de denuncia, el cual es en los siguientes términos:

...

1. Desde el día 30 de agosto del 2010, y hasta la fecha, **en cobertura nacional**, por los canales de televisión correspondientes a las televisoras TV Azteca y Televisa **se transmite diversos promocionales de propaganda gubernamental respecto del 'Quinto Informe de Gobierno' del C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral, ya que realiza promoción personalizada de su imagen, en todo el territorio del País, incluidos los estados de Guerrero y Baja California Sur.**

2. De manera continua, sistemática y reiterada, en cobertura nacional y durante la diversa barra de programación de los canales de televisión correspondientes a las televisoras TV Azteca y Televisa se está transmitiendo dichos promocionales de propaganda gubernamental respecto del 'Quinto Informe de Gobierno' del C. Enrique Peña Nieto Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral, ya que realiza promoción personalizada de su imagen.

3. Los testigos de dichos promocionales así como el respectivo pautado y monitoreo lo solicito en este acto a Usted Señor Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, debido a que se tiene la certeza del mismo, no obstante me permito adjuntar un disco compacto que contienen los promocionales objeto de la presente denuncia, mismos que fueron proporcionados por el Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

4. El contenido de los promocionales es el siguiente:

'(promocional 1 Recuerda el primer compromiso firmado)

Video cuya duración es de 43' (cuarenta y tres segundos) en el que se aprecia claramente de inicio el costado de una camioneta circulando, posterior a dicha imagen se observa al C. Enrique Peña Nieto quien viste de camisa color blanco con las mangas recogidas, corbata en color rojo, quien se encuentra viajando en el interior de una camioneta en la que esta simulando una plática; debajo de éste aparece la leyenda en letras blancas con fondo verde y rojo el nombre y cargo que ostenta: 'ENRIQUE PEÑA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO'; acto seguido, mientras el C. Peña Nieto realiza las siguientes manifestaciones de viva voz:

- Me acuerdo la primera vez que firmé un compromiso ante



notario público, me acuerdo la emoción de la gente, me acuerdo de la esperanza que sembrábamos entre la gente, fueron más de seiscientos compromisos que firmé entre universidades, carreteras, escuelas, hospitales y hemos entregado poco más de quinientos, pero lo más importante, más allá del número es cuanto de esto vino a mejorar la calidad de vida de mucha de esa gente a quienes les empeñé mi palabra y te voy a cumplir con todos-

En forma simultánea aparecen imágenes en donde se observa al citado mandatario en diversos eventos en donde firmó sus compromisos, se le ve también caminando frente a edificios públicos, y saludando a personas en algún evento realizado. Posterior a ello, se retoma la imagen de su trayecto dentro de la camioneta en donde se simula la plática. Finalmente se escucha una Voz en Off que dice: 'Quinto informe de Gobierno, un año más de compromisos cumplidos...Estado de México' y de forma simultánea a la voz off aparece con letras negras y fondo color gris el número y texto siguiente: '5 QUINTO Informe DE GOBIERNO' emblema del quinto informe de gobierno, debajo de éste la leyenda en letras blancas con fondo verde y rojo el nombre y cargo que ostenta: 'ENRIQUE PEÑA NIETO', después de ello aparece el escudo del Estado de México y la leyenda 'GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO'.

( promocional 2.- una manera diferente de gobernar)

Video cuya duración es de 42' (cuarenta y dos segundos) en el que se aprecia claramente de inicio el costado de una camioneta circulando, posterior a dicha imagen se observa al C. Enrique Peña Nieto quien viste de camisa color blanco con las mangas recogidas, corbata en color rojo, quien se encuentra viajando en el interior de una camioneta en la que esta simulando una plática; debajo de éste aparece la leyenda en letras blancas con fondo verde y rojo el nombre y cargo que ostenta: 'ENRIQUE PEÑA NIETO, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MÉXICO'; acto seguido, mientras el C. Enrique Peña Nieto realiza una serie de manifestaciones en las que expone el siguiente mensaje de su propia voz (audio):

- Hoy el mundo y su gente es distinta en consecuencia, la manera de hacer gobierno tiene que ser diferente. Se gobierna con trabajo, se gobierna resolviendo, se gobierna imaginando, diseñando el futuro; pero lo más importante es gobernar escuchando y asumiendo compromisos y cumpliendo, cuando llegas y entras en contacto con la gente es ahí donde encuentras la inspiración, la energía para seguir adelante –

En forma simultánea aparecen imágenes en donde se observa al citado mandatario en diversos eventos en donde está saludando a personas asistentes a los eventos realizados. Posterior a ello, se retoma la imagen de Peña Nieto durante su

trayecto dentro de la camioneta en donde se simula la plática; posterior a que termina de hablar, aparece la imagen de la camioneta en la que viaja el C. Enrique Peña Nieto y finalmente se escucha una Voz en Off que dice:

‘Quinto Informe de Gobierno, un año más de compromisos cumplidos...Estado de México’ y de forma simultánea a la voz off aparece con letras negras y fondo color gris el numero y texto siguiente: ‘5 QUINTO Informe DE GOBIERNO’ emblema del quinto informe de gobierno, debajo de éste la leyenda en letras blancas con fondo verde y rojo el nombre y cargo que ostenta: ‘ENRIQUE PEÑA NIETO’, después de ello aparece el escudo del Estado de México y la leyenda ‘GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO’.

**NORMATIVIDAD ELECTORAL QUE SE ESTIMA ESGRIMIDA: Lo dispuesto en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 2 numeral 2 y 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

...

Nota. Lo destacado en *negritas* es para efecto de este voto

**2. Desahogo de requerimiento.** El dos de septiembre de dos mil diez, previo requerimiento del Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión, también de ese instituto, informó que se detectaron los promocionales mencionados en el punto que anterior, durante el período del treinta de agosto al primero de septiembre de dos mil diez, en las emisoras XEW-TV canal 2, XHGC-TV canal 5 y XEQ-TV canal 9, concesionarias de Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, XHIMT-TV canal 7 y XHDF-TV canal 13, concesionarias de Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable.

Asimismo, los promocionales también fueron detectados en las

siguientes emisoras:

**Emisoras de Baja California Sur que retransmiten la programación de Televisa y Tv Azteca**

DOMICILIADA	LOCALIDAD	SIGLAS	CANAL	NOMBRE DE LA ESTACIÓN	PROGRAMACIÓN	DETECCIONES RV02698-10	DETECCIONES RV02706-10
Baja California Sur	La Paz	XHAPB-TV	6	Azteca 13 Baja California Sur	Repetidora de XHDF-TV C. 13	2	3
Baja California Sur	La Paz	XHLPT-TV	2(-)	Canal de las Estrellas	Repetidora de XEW-TV C.2	8	10

**Emisoras de Guerrero que retransmiten la programación de Televisa y Tv Azteca**

DOMICILIADA	LOCALIDAD	SIGLAS	CANAL	NOMBRE DE LA ESTACIÓN	PROGRAMACIÓN	DETECCIONES RV02698-10	DETECCIONES RV02706-10
Guerrero	Acapulco	XHAP-TV	2	Canal 2 local	Repetidora de XEQ-TV, C. 9	2	1
Guerrero	Acapulco	XHACZ-TV	12	Canal 12 local	Repetidora de XEW-TV, C. 2	9	11
Guerrero	Chilpancingo	XHCK-TV	12(-)	Canal 12 (-) local	Repetidora de XEW-TV, C. 2	9	11
Guerrero	Iguala	XHIGG-TV	9	Canal 9 local	Repetidora de XEW-TV, C. 2	9	11
Guerrero	Ixtapa Zihuatanejo	XHIZG-TV	8	Canal 8 local	Repetidora de XEW-TV, C. 2	9	11
Guerrero	Acapulco	XHIE-TV	10(-)	Azteca 13 Guerrero	Repetidora de XHDF-TV, C. 13	2	3
Guerrero	Chilpancingo	XHCER-TV	5	Azteca 13 Guerrero	Repetidora de XHDF-TV, C. 13	2	3
Guerrero	Iguala	XHIR-TV	2(-)	Azteca 13 Guerrero	Repetidora de XHDF-TV, C. 13	2	3

**MOTIVOS DE DISENSO**

Contrariamente a lo considerado por la mayoría de los Magistrados de esta Sala Superior, en mi concepto, el Instituto Federal Electoral es competente para conocer y resolver, mediante procedimiento especial sancionador, las conductas imputadas al Gobernador Constitucional del Estado de México, Enrique Peña Nieto, no sólo conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo y 134, párrafos séptimo y octavo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en términos de lo dispuesto en los artículos 2, párrafo 2, y 228, párrafo 5, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque es precisamente en el

último de los numerales citados en el cual se contiene la prohibición expresa de difundir propaganda, en radio y televisión, relativa a los informes anuales de actividades de los servidores públicos, fuera del “ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público” correspondiente, así como la limitación temporal de hacer esa difusión de propaganda sólo una vez al año, durante siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; igualmente, en ese numeral 228, párrafo 5, se contiene la prohibición terminante de difundir esa propaganda gubernamental “dentro del periodo de campaña electoral”.

Para su más fácil lectura y mejor comprensión, se transcribe a continuación el citado artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

**Artículo 228**

...

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, **el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social**, no serán considerados como propaganda, siempre que **la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.**

Por lo anterior, a diferencia de lo que sostiene la mayoría de Magistrados de esta Sala Superior, en mi concepto, el Instituto Federal Electoral es competente para conocer y resolver la

denuncia presentada por el representante suplente del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del aludido Instituto, también respecto de la posible infracción a lo dispuesto en el transcrito artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que fue citado, entre otras disposiciones jurídicas, en el original escrito de denuncia, como precepto infringido, aduciendo que las conductas objeto de la denuncia se llevaron a cabo más allá del ámbito geográfico de responsabilidad y competencia del servidor público denunciado.

En principio debo precisar que, en mi concepto, el artículo 228, párrafo 5, del aludido código electoral federal, aunque en forma asistemática y mal ubicado en el contexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es reglamentario de los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace a la difusión de propaganda gubernamental e institucional, con motivo de los informes de labores de los servidores públicos.

En efecto, el artículo 228 del citado código, es claro al prever que, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo séptimo (ahora octavo) del artículo 134, de la Constitución federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que, para darlos a conocer, se difundan en los medios de comunicación social, **no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a sólo una vez al año, en estaciones y canales con cobertura regional, correspondiente al ámbito geográfico de**

**responsabilidad del servidor público informante, siempre que** no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Conforme a lo anterior, en el aludido artículo 228, párrafo 5, se prevé una regla de excepción a la prohibición de difusión de propaganda institucional, regulada en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134 constitucionales, además de establecer los plazos en los cuales se puede hacer tal difusión, relativa a los informes anuales de actividades de los servidores públicos, además de prohibir que esa difusión se haga más allá del ámbito geográfico que tenga bajo su responsabilidad el servidor público que rinda su informe, incluyendo la prohibición de tener, dicha propaganda, fines electorales

El incumplimiento de lo dispuesto en este precepto legal implica una infracción, cuya investigación y posible sanción es competencia única y exclusiva, entre las autoridades electorales administrativas, del Instituto Federal Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para su mejor comprensión, se transcribe el aludido numeral, al tenor siguiente:

**Artículo 3**

**1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.**

En efecto, en este particular, es el Instituto Federal Electoral el órgano competente para conocer y resolver de la denuncia presentada por el ahora demandante, toda vez que los institutos electorales de las entidades federativas carecen de competencia para aplicar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; por tanto, los Institutos Electorales de los Estados de México, Guerrero y Baja California Sur, en este caso concreto, carecen de competencia para conocer y resolver sobre la mencionada denuncia de hechos, posiblemente constitutivos de infracción al aludido artículo 228, párrafo 5, del citado Código electoral federal.

Por tanto, es mi convicción que el Instituto Federal Electoral no se puede declarar incompetente, conforme a Derecho, toda vez que le corresponde la aplicación del mencionado ordenamiento electoral federal a ese Instituto Electoral, de ahí que la autoridad responsable debió resolver el fondo de la denuncia dictando la resolución que en Derecho procediera, es decir, en el sentido de declarar fundada o infundada la denuncia, por la vulneración a la normativa electoral federal y, en su caso, de considerarlo pertinente, dar vista a la autoridad administrativa electoral estatal que correspondiera, a fin de que llevara a cabo la investigación respectiva, para determinar si la conducta atribuida al Gobernador del Estado de México también vulnera o no la normativa electoral estatal atinente.

En este orden de ideas considero, que si bien es cierto lo afirmado en el proyecto de sentencia, ahora aprobado, en cuanto a que el Instituto Federal Electoral no es el único órgano

que tiene competencia para conocer de las cuestiones electorales relacionadas con infracciones a lo previsto en el artículo 134 constitucional, sino que éstas, por lo que atañe a los Estados y al Distrito Federal, pueden y deben ser del conocimiento, en su caso, de las autoridades electorales locales instituidas para ese efecto; en este particular, no se concreta una hipótesis de competencia de otros órganos de autoridad, distintos al Instituto Federal Electoral, para conocer y resolver sobre los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador, del cual emana la resolución controvertida.

Por otra parte, debo precisar que la competencia del Instituto Federal Electoral para conocer de las posibles infracciones al artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no está supeditado a que la difusión de promocionales relativos al informe de actividades de un servidor público, de cualquier ámbito de gobierno, federal, estatal o municipal, se haga durante el desarrollo de un procedimiento electoral federal, estatal o municipal, esto a pesar de que el citado artículo esté ubicado en el capítulo "De las campañas electorales", sino que se actualiza en razón del bien jurídico regulado, el cual es de naturaleza constitucional, consistente en la prohibición de difundir, durante las campañas electorales, sean estas federales, estatales o municipales, propaganda institucional, fuera de los supuestos de excepción expresamente previstos, esto porque el citado artículo 228, párrafo 5, es un medio de control, en materia de radio y televisión, que se puede actualizar dentro o fuera de un



procedimiento electoral en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno.

En esta tesitura, no sería conforme a Derecho que el Instituto Electoral del Estado de México conociera de alguna denuncia relativa a una presunta conducta ilícita no prevista en la legislación de esa entidad federativa; por otra parte, esa autoridad administrativa local carece de competencia para conocer y resolver sobre la denuncia de posibles hechos ilícitos constitutivos de infracción a disposiciones de una ley federal, como es, incuestionablemente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por cuanto ha quedado expuesto y fundado, emito este voto concurrente, respecto de las consideraciones relativas a que el Instituto Federal Electoral debe asumir competencia para conocer y resolver cuando sean motivo de denuncia actos de promoción personalizada, presuntamente violatorios del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no se pueda identificar la afectación a alguna elección en particular.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**