

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-140/2012

RECURRENTE: CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, EN REPRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR.

SECRETARIO: ARTURO ESPINOSA SILIS

México, Distrito Federal, a nueve de abril de dos mil doce.

VISTOS para resolver los autos del expediente identificado al rubro, integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por Miguel Alessio Robles, en su calidad de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, quién acude en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en contra del acuerdo ACQD-025/2012, a través del cual la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral ordenó medidas cautelares, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De las constancias de autos se advierte:

- a. Denuncia.** Mediante escrito de veintiuno de marzo del año en curso, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral presentó denuncia en contra de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del Partido Acción Nacional, de Juan José Suárez Coppel, Director General de Petróleos Mexicanos, y de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jefe del Servicio de Administración Tributaria, por la comisión de actos violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- b. Inicio de procedimiento especial sancionador.** Por acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil doce, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral tuvo por admitida la queja y ordenó iniciar el procedimiento especial sancionador, poniendo a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias la solicitud de medidas cautelares formulada por el denunciante.
- c. Medidas cautelares.** Mediante acuerdo ACQD-025/2012, de veintiséis de marzo del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral determinó adoptar las medidas cautelares solicitadas por el denunciante, en los siguiente términos:

PRIMERO.- Se declaran **procedentes** las medidas cautelares solicitadas por el C. Dip. Sebastián Lerdo de Tejada C, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

SEGUNDO.- Se ordena al C. Presidente de la República, a través de la Consejería de la Presidencia de la República; al titular del Servicio de Administración Tributaria y; al titular de la Unidad de Enlace del Servicio Postal Mexicano, para que en un plazo no mayor a **doce horas** contadas a partir de la notificación de esta determinación cese la entrega de las cartas denunciadas por el quejoso, materia de la presente determinación.

TERCERO. Se declaran **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas por el C. Dip. Sebastián Lerdo de Tejada C, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, respecto de la difusión de propaganda gubernamental diversa a la referida en los puntos anteriores, en términos de los argumentos vertidos en la parte final del considerando CUARTO del presente acuerdo.

CUARTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación al C. Presidente de la República, a través de la Consejería de la Presidencia de la República, al titular de la Unidad de Enlace del Servicio Postal Mexicano y al Titular del Servicio de Administración Tributaria, debiendo informar a los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, las acciones realizadas con ese fin, así como sus resultados.

II. Recurso de apelación. El treinta de marzo de dos mil doce, Miguel Alessio Robles, en su calidad de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, acudiendo en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, interpuso el presente recurso de apelación a fin de controvertir el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

- a. Trámite y remisión de expediente.** El cuatro de abril del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio CQD/BNH/ST/JMVB/049/2012, mediante el cual, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.
- b. Turno a Ponencia.** Por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente de ésta Sala Superior, turnó el expediente SUP-RAP-140/2012 a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-2049/12, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.
- c. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Ponente radicó y admitió el presente medio de impugnación, posteriormente declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de dictar sentencia, y

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

I. Jurisdicción y competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y, la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3°, párrafo 2, inciso b); 4°, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un medio de impugnación interpuesto por una persona física a través de su representante, contra un acuerdo dictado por un órgano central del Instituto Federal Electoral, dentro de un procedimiento especial sancionador.

II. Procedencia.

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

- a. Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la

impugnación; se hacen valer agravios, se señalan los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

b. Oportunidad. El recurso de apelación fue promovido oportunamente, toda vez que la resolución impugnada se emitió el veintiséis de marzo de dos mil doce, la cual fue notificada al recurrente el veintisiete siguiente, siendo que el escrito de impugnación se presentó el treinta de marzo del presente año, por lo que es inconcuso que se encuentra dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto.

c. Legitimación. Se encuentra satisfecha, ya que esta Sala Superior ha sostenido, que los servidores públicos, sí se encuentran legitimados para promover el recurso de apelación, con el fin de controvertir actos relativos al ejercicio de las atribuciones sancionadoras del Instituto Federal Electoral.

Lo anterior al tomar en cuenta que de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral, los servidores públicos pueden ser sujetos de infracción a la normativa electoral.

Por tanto, este órgano jurisdiccional ha considerado que, conforme a la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base III, apartados C y D, y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones VIII y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en los artículos 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aun y cuando no existe disposición expresa que otorgue legitimación a las personas físicas, que ostenten la calidad de servidores públicos, para promover el recurso de apelación, con el fin de controvertir un acto o resolución emitido por alguno de los órganos del Instituto Federal Electoral, relativo al ejercicio de sus facultades sancionadoras, para efectos electorales, a fin de garantizar la plena vigencia de la garantía prevista en el artículo 17 de la Constitución federal consistente en el acceso a la justicia, pronta, expedita, completa e imparcial, se les debe considerar investidas de tal legitimación.

Lo anterior se ha sostenido en los recursos de apelación con número de expedientes SUP-RAP-455/2011 y acumulados, y SUP-RAP-545/2011 y acumulado.

- d. Personería.** Quien suscribe la demanda es el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, personería que es reconocida por la autoridad responsable.

Aunado a lo anterior, la personería de quien suscribe la demanda está debidamente acreditada, en términos de lo previsto en los artículos 102, apartado A, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 1º, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Esto al considerar que corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, representar al Presidente de la República en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.

e. Definitividad. El acto impugnado se estima como definitivo y firme, toda vez que del análisis de la legislación federal electoral aplicable se acredita que para combatir resoluciones dictadas por la autoridad señalada como responsable, no existe algún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que el medio impugnativo que se resuelve cumple con el requisito bajo análisis.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, y toda vez que este órgano jurisdiccional no advierte, de oficio, que se actualice causa de improcedencia alguna, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

IV. Resumen de agravios

El apelante aduce que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues no existen elementos mínimos indispensables para dictar las medidas cautelares, en virtud de que:

- No se acredita que el Presidente de la República sea parte contendiente en el proceso electoral.
- La comunicación realizada hacia los contribuyentes no constituye promoción personalizada del Presidente de la República.

- Dicha comunicación de ninguna forma influye en la equidad de la contienda electoral.
- No existe indicio alguno de que el Presidente de la República realice proselitismo a favor de algún partido político o candidato.
- La carta objeto de la denuncia no trasciende al proceso electoral.
- El contenido de la carta no tiene un carácter político-electoral.

Aduce el recurrente que la autoridad responsable no tomó en cuenta las constancias que obran en el expediente, ni se acreditó que se pusiera en riesgo la equidad de la contienda electoral o que la carta constituyera promoción personalizada del Presidente de la República.

Sostiene que no se expusieron las razones y circunstancias específicas a partir de las cuales estimaron que las cartas objeto de la denuncia constituyeran una afectación a los principios de imparcialidad y equidad electoral.

En ese sentido, alega que los hechos materia de la denuncia de ninguna forma actualizan el supuesto de propaganda proscrita

en la legislación electoral, aunado a que la autoridad responsable realizó un estudio de fondo del asunto, pues realizó una valoración *a priori* de la actualización de la infracción, con lo cual excedió sus facultades.

Señala el apelante que la Comisión de Quejas y Denuncias al emitir el acuerdo que se impugna, hizo un pronunciamiento sobre la violación de los artículos 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

V. Estudio de fondo

La **pretensión** del recurrente consiste en que se revoquen las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. La **causa de pedir** la hace consistir en que la distribución de la carta objeto de la denuncia no vulnera el artículo 134 constitucional, pues de ninguna forma constituye promoción personalizada, ni es una invitación a los contribuyentes para que voten a favor de un candidato o partido político, ni mucho menos vulnera el principio de equidad.

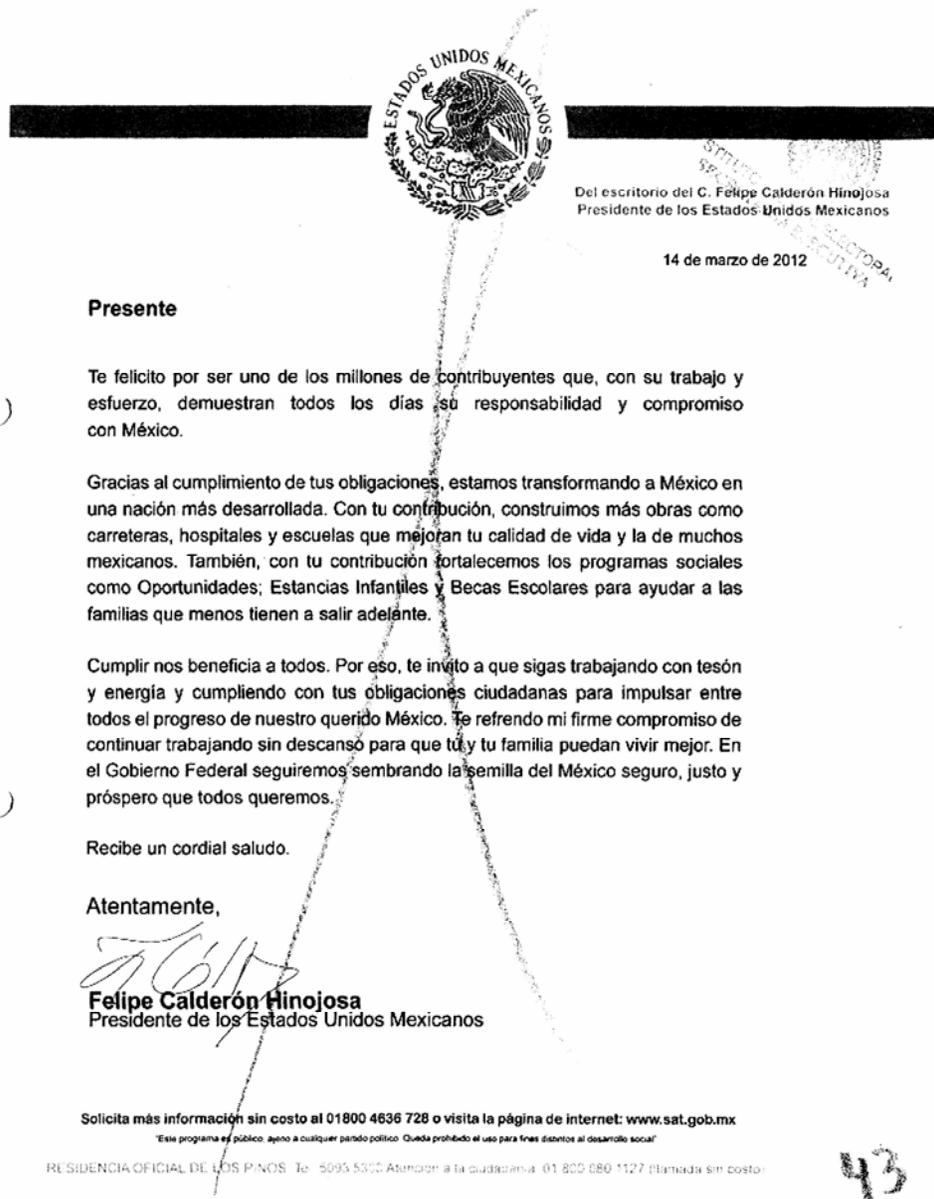
Por tanto, la **litis** del presente asunto se constriñe a determinar, si la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias a efecto de que se suspenda la distribución de la

SUP-RAP-140/2012

carta del Presidente de la República dirigida a los contribuyentes en agradecimiento por el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, fue concedida en apego a Derecho, o si por el contrario, la distribución de dicha misiva no constituye un posible acto de promoción personalizada que vulnere el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución federal, en cuyo caso se debieron negar las medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

El hecho que motivó la denuncia presentada por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral consistió en la distribución de una carta dirigida a los contribuyentes fiscales, en la que el Presidente de la República les agradecía el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, les invitaba a continuar cumpliendo con sus obligaciones, y señalaba que logros había realizado el gobierno federal con las contribuciones realizadas por la ciudadanía.

El texto de la misiva es el siguiente:



En concepto del denunciante, a partir de la distribución de dichas cartas, algunas por correo postal y otras por correo electrónico, el Presidente de la República viola el 134 constitucional, pues incurre en promoción personalizada con recursos públicos.

SUP-RAP-140/2012

El denunciante solicitó la medida cautelar en su escrito de veintiuno de marzo de dos mil doce, a partir de lo siguiente:

- En la carta constituye promoción personalizada del Presidente de la República, al contener su nombre y su firma, y encontrarse dirigida a los ciudadanos contribuyentes.
- Que la difusión de la misiva constituye una utilización de recursos públicos, con el propósito de promocionar al Presidente de la República e influir en el proceso electoral federal.
- Se vulnera los principios de libertad de sufragio, y libertad de los procesos electorales, así como la imparcialidad que debe guardar el Presidente de la República en su carácter de servidor público.

Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias estimó que en el expediente obraban elementos suficientes para considerar que la distribución de la carta constituía una posible violación al artículo 134 constitucional, y por ello concedió la medida cautelar solicitada, a efecto de suspender su envío.

Las consideraciones sobre las que la autoridad responsable sustentó su determinación son:

“... ”

Ahora bien, en cuanto al motivo de inconformidad que se analiza, si bien nuestro sistema jurídico permite la comunicación directa y personalizada entre los gobernantes y los gobernados, y de esta forma el envío, en sí mismo, de cartas o comunicaciones de tal naturaleza, no está proscrito por alguna norma, tomando en cuenta el contenido específico de las cartas denunciadas y de las constancias que obran en el expediente, esta autoridad considera que se cuenta con elementos suficientes para determinar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, ya que en apego a la apariencia del buen derecho y sin agotar el análisis de fondo del asunto, se cuenta con elementos para presumir que se está en presencia de propaganda gubernamental, y que la misma contiene elementos de promoción personalizada, al tratarse de una comunicación:

- a) enviada vía correo electrónico y postal a los ciudadanos en forma masiva (con lo que se actualiza la utilización de 'alguna modalidad de comunicación social');
- b) que se envía utilizando recursos públicos por parte del gobierno federal;
- c) en la que aparece el nombre y la firma del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- d) a través de la cual no sólo se invita a los contribuyentes a que continúen cumpliendo con sus obligaciones de carácter fiscal, sino que se difunden las obras que ha logrado el gobierno federal, gracias a las contribuciones recaudadas;
- e) en la que se aprecian las frases que el gobierno federal utiliza comúnmente en su propaganda gubernamental, a saber, *'para que tú y tu familia puedan vivir mejor'*, y *'sembrando la semilla del México seguro, justo y próspero'*;
- f) al final de la cual se aprecia la leyenda *'Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social'*, propia de la difusión de la propaganda gubernamental relativa a los programas de desarrollo social, en términos de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social; y

- g) cuya difusión, según informó el Servicio de Administración Tributaria se suspenderá el veintinueve de marzo de dos mil doce, es decir, el día anterior al inicio de la etapa de la campaña electoral federal –momento en que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, párrafo segundo constitucional.

Por lo anterior, este órgano colegiado estima que por su contenido, el envío de las cartas denunciadas podría ser contrario a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, en relación con el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

Lo anterior, en razón de que no le está permitido a un servidor público realizar propaganda en la que difunda sus logros y a su vez, aparezca su nombre, como ocurre en la especie, por lo tanto, esta autoridad considera que en las cartas denunciadas sí se están promoviendo logros de la administración del Presidente de la República, aunado a que dicho documento lleva el nombre del servidor público, bajo la presunción de que las mismas se han enviado a los ciudadanos con recurso públicos del gobierno federal y queda de manifiesto que la conducta la está realizando un servidor público, en este caso el titular del Poder Ejecutivo Federal, en forma masiva a los ciudadanos, por lo tanto se podrían colmar los supuestos a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 2, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de propaganda político-electoral de los servidores públicos.

En los términos anteriormente expuestos, es preciso reiterar que a consideración de esta autoridad, las cartas o comunicaciones directas que los servidores públicos pudieran enviar a sus gobernados no debieran ser consideradas, en sí mismas, como ilícitas, o bien contrarias a la normativa electoral, ya que constituyen un canal más de comunicación permitido entre el gobierno y sus ciudadanos.

Sin embargo, si, como se expuso respecto del presente caso, éstas contienen elementos que puedan representar difusión de propaganda gubernamental, con elementos que impliquen la

promoción personalizada de un servidor público, es necesario que se analice su legalidad en cuanto a su contenido.

Ahora bien, debe aclararse que en el caso que nos ocupa si bien no se advierten elementos tendientes a la obtención del voto a favor o en contra de un candidato o partido político, a la vez, tampoco expresa relación alguna con alguna de las etapas del proceso electoral federal; como ya se ha señalado sí se cuenta con elementos para presumir que implica la promoción personalizada del servidor público al referir los logros de su administración y aparecer su nombre en las cartas denunciadas, lo que en consideración de este órgano electoral podría implicar condiciones de injerencia en el proceso electoral, al realizarse una indebida promoción personalizada por parte de un servidor público de relevancia para el país, lo que podría provocar inequidad en el desarrollo del proceso electoral.

En conclusión, si bien es cierto que en la carta denunciada se incentiva a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones de carácter fiscal, no menos verídico es que no se limita al mero incentivo, sino que derivado de los elementos anteriormente descritos, hace énfasis en lo que ha logrado el actual gobierno federal, se emplean las frases que el gobierno federal utiliza comúnmente en su propaganda gubernamental, se incluye la leyenda propia de la difusión de la propaganda gubernamental relativa a los programas de desarrollo social, signándola un servidor público, en este caso el Presidente de la República. Lo cual a consideración de esta autoridad podría influir en el desarrollo del actual proceso electoral federal y producir daños irreparables en los bienes jurídicos tutelados en los procesos electorales, en razón de que la propaganda personalizada se encuentra proscrita por el artículo 134 Constitucional en todo momento.

En otras palabras, los argumentos antes expresados sirven de apoyo para considerar que el envío de las cartas denunciadas puede ser considerado como un ejercicio propagandístico, más que como una comunicación directa entre un gobernante y un gobernado. Más aún porque de la respuesta formulada por el Servicio de Administración Tributaria se advierte que la finalidad de las cartas no sólo fue incentivar el pago de impuestos, sino también, el informar a los contribuyentes del destino de sus contribuciones, cuestión que resultaría contradictoria con la determinación informada por el Servicio de Administración Tributaria de suspender su difusión el

SUP-RAP-140/2012

veintinueve de marzo de dos mil doce, a pesar que las obligaciones fiscales se seguirán cumpliendo durante el mes de abril.

Además, en atención al principio de razonabilidad, mismo que en todo momento debe estar vinculado al ejercicio de derechos y la defensa del interés público (que esta autoridad está obligada a tutelar), se considera que adoptar esta medida cautelar no es desproporcionado a los fines que orientan la función preventiva de dichas medidas en los procedimientos administrativos.

En ejercicio de sus competencias, esta autoridad debe, atendiendo a las circunstancias, ponderar cuidadosamente los beneficios o perjuicios que la adopción de una medida cautelar pueda tener en conjunto de los fines y valores del proceso electoral, el ejercicio de derechos y la defensa del interés público, así como de la necesidad de ampliar en la mayor medida el debate público, atendiendo a las diferentes etapas del propio proceso.

Por lo que, en términos de lo antes expuesto esta autoridad procede a formular las siguientes consideraciones:

- El derecho que se pretende tutelar con la adopción de medidas cautelares en el procedimiento que nos ocupa, es el de la equidad en la contienda electoral, principio rector que debe regir los comicios para garantizar una sana competencia.
- La justificación para la adopción de este tipo de medidas radica en que, de esperar a que se resuelva el fondo del asunto, la materia del mismo, haría imposible la reparación del daño o afectación producida; especialmente porque la conclusión de la entrega de las cartas denunciadas es el día veintinueve de marzo de dos mil doce, de acuerdo con lo expresado por el Servicio de Administración Tributaria, lo que podría afectar el principio de equidad que rige los procesos electorales.
- La ponderación entre los valores y bienes jurídicos en conflicto que pretenden tutelarse ciertamente a través de esta vía, se refieren a garantizar la equidad en la contienda,

de esta forma se estaría procurando una sana competencia entre los eventuales participantes de una justa comicial;

- La adopción de medidas cautelares que se propone en el presente acuerdo resultan idóneas, razonables y proporcionales para la materia del procedimiento de mérito, pues no existe otra forma de cesar una posible afectación a los bienes jurídicos y derechos que por este medio pretenden protegerse;

Derivado de lo anterior, esta autoridad considera necesario ordenar la emisión de las medias cautelares solicitadas, para efecto de que se cese la entrega de cartas dirigidas a los contribuyentes por parte del C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Felipe Calderón Hinojosa, tomando en consideración que su permanencia podría generar una afectación al principio de equidad producto de la promoción personalizada del denunciado.

Es preciso indicar, que las consideraciones antes expuestas, no prejuzgan, respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, sino del fondo del procedimiento, sobre el cual, en su momento deberá pronunciarse el Consejo General de este Instituto Federal Electoral.

...”

Por su parte, el apelante, en esencia, aduce que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, en virtud de que no hay elementos suficientes para considerar que las cartas enviadas a los contribuyentes constituyen promoción personalizada del Presidente de la República, ni que con ello se estuviera invitando a votar a favor de algún candidato o partido político, o que se vulnera el principio de equidad en la contienda. Por el contrario, sostiene el recurrente que las misivas únicamente son una invitación a los contribuyentes

para que continúen cumpliendo con sus obligaciones fiscales, con un fin meramente informativo.

Así mismo, señala el apelante que la autoridad responsable excedió sus atribuciones al estudiar el fondo de la denuncia dentro de las medidas cautelares, estimando que hizo un pronunciamiento sobre la violación de los artículos 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

Esta Sala Superior estima que los agravios formulados por el apelante son **infundados**.

Ha sido criterio de éste órgano jurisdiccional que las medidas cautelares se deben dictar a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan una presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley, hasta en tanto se emita la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento.

De esta manera, las medidas cautelares constituyen un instrumento no sólo de resolución, sino también de interés público, pues buscan prevenir o evitar la vulneración de un bien jurídico tutelado, desapareciendo, provisionalmente, una

situación que reputa antijurídica; por ende, se debe considerar que la emisión de tales providencias no constituyen un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, al resultado final del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, en el cual el sujeto afectado es parte y puede aportar los elementos probatorios que considere pertinentes.

De manera amplia, puede decirse que los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son las siguientes:

- a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c)** Pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida.
- d)** Funde y motive si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo al contexto en que se produce.

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral busca evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie.

Por ello, la Comisión de Quejas y Denuncias, que es el órgano facultado para el dictado de las medidas cautelares, debe examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, de igual forma, debe ponderar los valores y bienes jurídicos en conflictos, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida, fundado y motivando en todo momento si el acto trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de los ilícito.

Sirve de sustento a lo anterior la *ratio escendi* de la jurisprudencia de rubro **RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.**¹

¹ Jurisprudencia 26/2010, consultable en: *Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 518 y 519.

SUP-RAP-140/2012

Para determinar la procedencia de las medidas cautelares la autoridad administrativa electoral debe tomar en cuenta la denuncia y pruebas aportadas por el actor, así como las diligencias inmediatas que realice a fin de verificar la existencia de la propaganda denunciada, debiendo examinar si con la propaganda denunciada se podrían estar vulnerando normas de interés público, como son aquellas que protegen o salvaguardan el principio de equidad electoral, ya sea porque pudieran constituir actos anticipados de precampaña o de campaña o porque se pudiera presumir la promoción personalizada de un servidor público violatoria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional.

Posteriormente, se deben ponderar los valores o bienes jurídicos en conflicto, esto es, se debe motivar por qué provisionalmente es necesario restringir la exposición propagandística de una persona, en aras de proteger aquel valor que se estima de mayor importancia para la sociedad, a fin de lograr la mayor satisfacción del derecho o bien jurídico que se protege frente al menor sacrificio del otro. Y se debe justificar por qué la medida resulta idónea o eficaz para proteger el bien jurídico que se estimó de mayor valía, generando el menor daño posible frente a otras que se pudieran adoptar, es decir, se debe explicar por qué es la mejor medida para la consecución del fin perseguido.

Finalmente, es necesario fundar y motivar si la propaganda, presumiblemente, rebasa los límites de la libertad de expresión

y/o se ubica al margen de la ley, atendiendo al contexto en que se produce, esto implica, que la autoridad administrativa electoral explique por qué la propaganda denunciada presuntamente no se encuentra al amparo de la libertad de expresión, o bien, no está cubierta constitucional o legalmente con el cumplimiento de una obligación por parte de quien la difunde.

En el caso concreto, esta Sala Superior advierte que contrariamente a lo aducido por el recurrente, la autoridad responsable fundamentó y motivó de forma adecuada y suficiente el acuerdo impugnado a efecto de otorgar las medidas cautelares, con lo cual las medidas cautelares se concedieron conforme a Derecho, según se demuestra a continuación:

En primer lugar, la autoridad responsable consideró que, la cuestión a dilucidar a fin de resolver sobre la procedencia de las medidas cautelares, consistió en determinar que a partir de la difusión de la carta objeto de la denuncia, se podía advertir que el Presidente de la República estuviera realizando propaganda personalizada en violación al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal.

En ese sentido, hizo un análisis de los elementos que contienen la carta objeto de la denuncia, señalando que ellos son:

SUP-RAP-140/2012

- a) Se aprecia que la misiva es expedida en la Residencia Oficial de los Pinos.
- b) La carta es signada por Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Que en su contenido se invita a los contribuyentes a continuar cumpliendo con sus obligaciones ciudadanas de carácter fiscal.
- d) Explica que gracias a las contribuciones se ha logrado construir más obras, carreteras, hospitales y escuelas para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y, que se fortalecen los programas sociales como Oportunidades, Estancias Infantiles y Becas Escolares, para ayudar a las familias que menos tienen.
- e) El Presidente de la República señala que refrenda su compromiso para lograr un México seguro, justo y próspero y *“para que tú y tu familia puedan vivir mejor”*.

Posteriormente, señaló los elementos a partir de los cuales estimó que se estaba en presencia de propaganda gubernamental, y la misma contiene elementos de promoción personalizada, los cuales son:

- a) El envío vía correo postal y electrónico a los ciudadanos en forma masiva.

- b)** El uso de recursos públicos por parte de lo gobierno federal.
- c)** El nombre del Presidente de la República y su firma.
- d)** La difusión de obras que ha logrado el gobierno federal, gracias a las contribuciones recaudadas.
- e)** La presencia de las frases que común mente utiliza el gobierno federal: *“para que tú y tu familia puedan vivir mejor”* y *“sembrando la semilla del México seguro, justo y próspero”*.
- f)** Que la carta contenga la leyenda que dice *“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”*, la cual es propia de la propaganda gubernamental.
- g)** Que la difusión de la carta se suspenderá el veintinueve de marzo del dos mil doce, esto es un día antes del inicio de la campaña.

A partir de dichos elementos, la autoridad responsable estimó que el envío de las cartas mencionadas podría ser contrario a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, en relación con el artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento del Instituto

Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

La autoridad responsable sostuvo que las cartas enviadas a los contribuyentes no se limitan a agradecerles sus contribuciones, e incentivarlos a que continúen con ellas, sino que también se hace énfasis en los logros realizados por el gobierno federal a partir de dichas contribuciones.

En ese sentido, la Comisión de Quejas y Denuncias responsable consideró que el bien jurídico tutelado era la equidad en la contienda, por lo que la adopción de las medidas cautelares se justificaba en función de que si se esperaba a que se resuelva el fondo del asunto, la materia del mismo podría hacer imposible la reparación del daño o afectación, puesto que según adujo el Servicio de Administración Tributaria, las cartas se dejarían de entregar el veintinueve de marzo del año en curso.

Finalmente, la autoridad responsable adujo que si bien están permitidas las cartas o comunicaciones directas que los servidores públicos pudieran enviar a sus gobernados, las cuales en sí mismas son lícitas, sin embargo, al contener dichas misivas elementos que puedan representar propaganda gubernamental o promoción personalizada de un servidor público, es necesario que se analice la legalidad del contenido de las mismas.

SUP-RAP-140/2012

De esta forma, en el acuerdo impugnado se consideró que al ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto se procura una sana competencia entre los eventuales participantes en los comicios electorales, por lo que la adopción de las medidas cautelares son idóneas, razonables y proporcionales a fin de cesar la posible afectación a los bienes jurídicos y derechos que se pretende proteger.

A partir de las consideraciones expresadas por la autoridad, esta Sala Superior advierte que la determinación impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, pues no sólo se analizaron las pruebas ofrecidas por el denunciante, sino que también se efectuaron diligencias a fin de allegarse de información suficiente para poder resolver; se señalaron los elementos a partir de los cuales se estimaba que se actualizaba la posible promoción personalizada: se verificó la existencia del derecho a tutelar, esto es la equidad; se justificó el peligro en la demora; se ponderaron los valores y bienes jurídicos en conflicto; se justificó la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida, y se explicó que la difusión trasciende los límites de la libertad de expresión al contener elementos de promoción personalizada de los servidores públicos.

No obstante, para acreditar la probable promoción personalizada del Presidente de la República con recursos públicos, no es necesario acreditar que el funcionario sea contendiente en un proceso electoral, o que esté realizando

proselitismo a favor de algún partido político o candidato, ni que el objeto de la carta trascienda al proceso electoral o tenga algún carácter similar, como pretende el apelante que se haga.

Por el contrario, la denuncia se realizó por violación al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución federal, el cual señala que la propaganda que difundan los poderes públicos, así como las dependencias y entidades de la administración pública de cualquier orden de gobierno debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, lo cual en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

Al respecto, la norma de referencia pretende un uso imparcial de los recursos públicos, el cual tiene como fin fomentar la transparencia en el uso de los mismos, y la equidad de la contienda, a fin de que los servidores públicos no influyan en la contienda electoral o pretendan posicionar su imagen con recursos públicos.

De ahí, que no es necesario, como lo afirma el recurrente, demostrar que el servidor público sea contendiente en el proceso electoral, puesto que dicho precepto constitucional se encuentra dirigido a servidores públicos, no contendientes en el proceso electoral, siendo que una de las finalidades de la disposición, es tutelar el principio de equidad que debe regir en el proceso electoral.

SUP-RAP-140/2012

En razón de lo anterior, y a fin de no vulnerar dicho principio en caso de continuar la difusión de las cartas señaladas, es que se adoptaron las medidas cautelares, pues, la autoridad responsable (Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral) consideró, que en virtud del contenido de las misivas, en el cual destacan entre otros: el nombre del Presidente de la República; los logos y lemas de su gobierno: así como logros del gobierno federal, es a partir de dicho contenido, y no de su participación o intervención en el proceso electoral federal, que la propia Comisión de Quejas y Denuncias advierte la posible promoción personalizada de la imagen del servidor público, lo cual, sigue advirtiendo la propia Comisión responsable, que podría poner en peligro el principio de equidad en la contienda electoral, que se encuentra tutelado por el citado artículo 134 constitucional, además de que se debe considerar la cercanía del inicio de la etapa de campañas electorales, las cuales comenzaron el treinta de marzo pasado, con las fechas en que tuvo lugar la distribución de las cartas motivo de las medidas cautelares.

En efecto, en el acuerdo que es objeto de cuestionamiento por el apelante, se advierten los siguientes razonamientos expresos:

“... lo que en consideración de este órgano electoral podría implicar condiciones de injerencia en el proceso electoral, al realizarse una indebida promoción personalizada por parte de un servidor público de relevancia para el país, lo que podría provocar inequidad en el desarrollo del proceso electoral.”

“...Lo cual a consideración de esta autoridad podría influir en el desarrollo del actual proceso electoral federal y producir daño irreparables en los bienes jurídicos tutelados en los procesos electorales, en razón de que la propaganda personalizada se encuentra proscrita por el artículo 134 constitucional en todo momento.”

Finalmente, tampoco se estima, como lo sostiene el apelante, que la autoridad responsable se hubiere pronunciado sobre el fondo del asunto al hacer un pronunciamiento sobre la violación al artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

Lo anterior, ya que del acuerdo impugnado se advierte que la Comisión de Quejas y Denuncias no determinó la comisión de una infracción electoral, ni la responsabilidad respectiva, sino que únicamente sostuvo que el envío de las cartas mencionadas podría ser contrario a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, en relación con el artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el numeral 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, sin que en ningún momento se afirme que se hubieren vulnerado dichos preceptos, sino que únicamente señaló, a efecto de justificar la adopción de las medidas cautelares, la mera posibilidad de que se vulneren los

mencionados preceptos, y con ello el principio de equidad en la contienda.

Inclusive, del contenido del acuerdo impugnado no es posible advertir que la autoridad responsable hubiere afirmado que a través de la distribución de las cartas objeto de la denuncia, se hubiere incurrido en alguna infracción, sino que, por el contrario, en todo momento sostiene que existe una posible promoción personalizada que derivaría en la probable vulneración del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal y demás mencionados, mas nunca hace afirmación de que dicha vulneración de la norma se actualice.

En ese sentido, del contenido del acuerdo se advierte que la autoridad responsable señala que las consideraciones formuladas en el acuerdo impugnado, en ningún momento prejuzgan respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo cual se debe determinar en el fondo del procedimiento sancionador.

En virtud de lo anterior, lo procedente es confirmar el dictado de la medida cautelar por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral a través del acuerdo ACQD-025/2012.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral en el acuerdo ACQD-025/2012.

Notifíquese personalmente al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; **por correo electrónico** con copia certificada de la presente sentencia a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral; y, **por estrados** a los demás interesados, de conformidad con lo previsto en los artículos 26, párrafo 3; 27, párrafo 6; 28, y 29, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió, por **UNANIMIDAD** de votos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

SUP-RAP-140/2012

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO