

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR GEYCER CARRO CASTRO, EN CONTRA DE RAFAEL MORENO VALLE ROSAS, GOBERNADOR DE PUEBLA, POR PRESUNTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE SU SEXTO INFORME DE LABORES, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017.

Ciudad de México, a diecisiete de enero de dos mil diecisiete.

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA¹. El once de enero de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja signado por Geycer Carro Castro, por propio derecho, en contra del Gobernador del estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas, por la presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y supuestos actos anticipados de precampaña y campaña por parte de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador de Puebla, derivado de la **difusión de su 6º Informe de Labores, fuera del ámbito territorial en que ejerce su función el mencionado servidor público**, toda vez que la promoción que se hace de su nombre e imagen, no cumple con las reglas para la difusión del informe de labores por parte de servidores públicos por cuanto hace a extraterritorialidad y contenido de la publicidad difundida, posicionándolo ante la ciudadanía en general, mediante propaganda en espectaculares, parabuses, así como cuatro spots en radio y televisión, publicidad vía internet, en la red social *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* y mediante videos publicitarios en YouTube y un *banner* en el periódico de circulación nacional *El Universal*.

Por este motivo, el denunciante solicita que esta autoridad ordene el retiro de manera inmediata de la propaganda motivo de denuncia y se requiera al servidor público denunciado para que se abstenga de difundir su imagen.

¹ Visible a fojas 1 a 23 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN². Mediante proveído de once de enero de dos mil diecisiete, se registró el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017**, y se ordenó el inicio de las diligencias de investigación preliminares necesarias, razón por la cual se reservó acordar lo conducente sobre la admisión de la denuncia, el emplazamiento a las partes y el pronunciamiento respecto a la adopción o no de medidas cautelares.

No.	SUJETO A NOTIFICAR	OFICIO	FECHA DE NOTIFICACIÓN POR OFICIO	RESPUESTA
1	DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS	INE-UT/0212/2017 ³	12/enero/2017	Correo electrónico de 13 de enero de 2017. ⁴
2	RAFAEL MORENO VALLE ROSAS, GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA.	INE/JLE/VS/062/2017 ⁵	13/enero/2017	Escrito de 16 de enero de 2017. ⁶
3	DIRECTOR GENERAL DE PUEBLA COMUNICACIONES.	INE/JLE/VS/061/2017 ⁷	13/enero/2017	Escrito de 16 de enero de 2017. ⁸
4	COORDINADOR GENERAL DE COMUNICACIÓN, DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA	INE/JLE/VS/060/2017 ⁹	13/enero/2017	Escrito de 16 de enero de 2017. ¹⁰
5	PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA	INE/JLE/VS/063/2017 ¹¹	13/enero/2017	Escrito de 13 de enero de 2017. ¹²
6	GOOGLE OPERACIONES DE MÉXICO, S. DE R. L. DE C.V.	INE-UT/0215/2017	No se notificó ¹³	N/A
7	EL UNIVERSAL, COMPAÑÍA PERIÓDICA NACIONAL, S.A. DE C.V.	INE-UT/0216/2017 ¹⁴	13/enero/2017	Escrito de 13 de enero de 2017. ¹⁵

² Visible a fojas 24 a 46 del expediente.

³ Visible a foja 61 del expediente.

⁴ Visible a fojas 85 a 87 del expediente.

⁵ Visible a fojas 113 del expediente.

⁶ Visible a fojas 205 a 212 del expediente.

⁷ Visible a fojas 114 del expediente.

⁸ Visible a fojas 213 a 247 del expediente.

⁹ Visible a foja 115 del expediente.

¹⁰ Visible a fojas 248 a 251 del expediente.

¹¹ Visible a foja 116 del expediente.

¹² Visible a fojas 103 a 111 del expediente.

¹³ El domicilio no corresponde al de la persona moral requerida.

¹⁴ Visible a fojas 62 a 78 del expediente.

¹⁵ Visible a fojas 96 a 98 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

No.	SUJETO A NOTIFICAR	OFICIO	FECHA DE NOTIFICACIÓN POR OFICIO	RESPUESTA
8	TWITTER MÉXICO	INE-UT/0217/2017 ¹⁶	13/enero/2017	Escrito de 13 de enero de 2017. ¹⁷
9	IMM INTERNET MEDIA MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V. (IMS MÉXICO)	INE-UT/0218/2017	No se notificó ¹⁸	N/A
10	FACEBOOK MÉXICO	INE-UT/0219/2017 ¹⁹	13/enero/2017	No ha desahogado lo requerido
11	JUNTA LOCAL EJECUTIVA DE ESTE INSTITUTO EN EL ESTADO DE PUEBLA	Correo electrónico	13/enero/2017	Actas circunstanciadas identificadas con las claves INE/01/CIRC/13/01/2017 e INE/JD11/PUE/VS/CIRC/001/2017, instrumentadas por los Vocales Secretarios de las Juntas Distritales Ejecutivas 10 y 11 de este Instituto en el estado de Puebla. ²⁰
12	OFICIALÍA ELECTORAL DE ESTE INSTITUTO	INE-UT/0213/2017 ²¹	12/enero/2017	Oficio de conocimiento INE/OE/DS/OC/0/002/2017 de 13 de enero de 2017. ²²

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES²³. El trece de enero de dos mil diecisiete, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral acordó, entre otras cuestiones, admitir a trámite la denuncia que motivó el procedimiento especial sancionador al rubro identificado, certificar el contenido de los sitios de internet mencionados por el quejoso y remitir a la Comisión de Quejas y Denuncias, la propuesta sobre la adopción de medidas cautelares para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en Derecho corresponda.

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El dieciséis de enero de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, en

¹⁶ Visible a fojas 188 a 204 del expediente.

¹⁷ Visible a fojas 99 a 101 del expediente.

¹⁸ El domicilio no corresponde al de la persona moral requerida.

¹⁹ Visible a fojas 171 a 187 del expediente.

²⁰ Visible a fojas 88 a 95 del expediente.

²¹ Visible a foja 59 del expediente.

²² Visible a fojas 82 a 84 del expediente.

²³ Visible a fojas 117 a 122 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, acordando devolver el proyecto de acuerdo a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a efecto de que requiriera de inmediato el monitoreo respectivo en radio y televisión a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

V. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS²⁴. En cumplimiento a lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral requirió a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a efecto de que **de inmediato**, proporcionaran la siguiente información:

- Realice un **monitoreo general**, el día de la fecha, en todas las estaciones de radio y canales de televisión monitoreados por esa Dirección, respecto de los promocionales enviados en disco compacto dentro del requerimiento de información formulado por esta Unidad Técnica por acuerdo del once de enero del presente año, notificado a esa Dirección Ejecutiva el pasado doce del mismo mes y año, a los que les fue asignado el siguiente folio:

FOLIO ASIGNADO	VERSIÓN ASIGNADA
RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUCACION_TV
RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUCACION_RA
RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVERSION_Y_EMPL EO_TV
RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVERSION_Y_EMPL EO_RA
RV00030-17	TESTIGO_NAL_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INFRAESTRUC TURA_2_TV
RA00035-17	TESTIGO_NAL_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INFRAESTRUC TURA_2_RA
RV00031-17	TESTIGO_NAL_PUEBLA_COBERTURA_UNIVERSAL_DE_SALUD_2_TV
RA00036-17	TESTIGO_NAL_PUEBLA_COBERTURA_UNIVERSAL_DE_SALUD_2_RA

- De encontrar detecciones de dichos spots, se solicita rinda un informe detallado de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la transmisión, es decir, informar los datos del canal de televisión y estaciones de radio, la fecha y hora del inicio de la difusión, la duración y el contenido, así como el alcance de la banda de difusión de dichas concesionarias y/o permisionarios.
- De igual suerte, proporcione el nombre, o bien, la razón o la denominación social de la(s) concesionaria(s) correspondiente(s), asimismo, de ser posible, su domicilio y el nombre de su representante legal o apoderado, para efectos de su eventual localización.

²⁴ Visible a fojas 271 a 274 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

- Y, por último, remita, en medio magnético, los testigos de grabación correspondientes a los materiales citados, en los que conste la difusión de los spots motivo de denuncia.

VI. AMPLIACIÓN DE QUEJA. El mismo día, se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto, escrito firmado por Geycer Carro Castro, por el que hace del conocimiento de esta autoridad, en esencia, lo siguiente:

[...]

“El 15 de enero de 2017, me encontraba viendo el partido de Packers vs Cowboys, en la Ciudad de México, en la (sic) canal de televisión 548 de sky, y salió propaganda del (sic) Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, para demostrar la transmisión acompaño en Disco Compacto la grabación.

La misma propaganda se transmitió en los siguientes canales de televisión Maxcom: 401; Cablevisión Monterrey: 508; Izzzi: 508; Star Tv: 501; Star Network: 504; Cable Plus: 36; Megacable: 302; Axtel TV: 501; Gigacable: 302; Totalplay: 558; Cablecom: 200; Dish: 505; Telecable: 75; Cablemás: 508.

Los spots que aparecen son similares a los videos con los que ha estado promocionando su informe.

En el mismo sentido no debemos dejar pasar por alto el sentido Electoral del contenido de la propaganda, por lo que se deben actualizar actos anticipados de precampaña y/o campaña, pues al inicio y al final hace la referencia a “MÉXICO NECESITA EL CAMBIO”, “EL CAMBIO ES POSIBLE” MORENO VALLE”, ya que no debemos perder de vista le (sic) contexto, en el que el Denunciado ha emprendido una campaña sistemática, exagerada y notoria y evidentemente contraria a la ley.

Ya que el denunciado ha manifestado abiertamente querer ser el candidato para la presidencia de la república, no considerar este tipo de actos notorios y públicos, sería juzgar una (sic) acto de manera aislada, lo que en materia electoral no puede ser, ya que los sujetos construyen sus acciones por medio de una sistematicidad de actos, con diversidad de actos (sic).

Con lo que se demuestra que el denunciado contrato (sic) propaganda personalizada en Televisión Privada a nivel nacional, para promocionar su nombre e imagen.”

[...]

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

VII. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El dieciséis de enero de dos mil diecisiete, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, una vez recibida la información solicitada a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, acordó remitir a la Comisión de Quejas y Denuncias, la propuesta sobre la adopción de medidas cautelares para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en Derecho corresponda.

VIII. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El mismo diecisiete de enero de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

De conformidad con estos preceptos, las autoridades que cuentan con atribuciones para ordenar la adopción de medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

En el caso, la medida cautelar solicitada, está vinculada con la presunta violación a lo previsto en los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, párrafo 5, y 449, párrafo 1, incisos c) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuida a Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, derivado de la presunta violación a las reglas para la difusión de su sexto informe de labores por cuanto hace a extraterritorialidad y contenido de la publicidad motivo de denuncia, así como

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

la presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y supuestos actos anticipados de precampaña y campaña, cuya conducta puede incidir en el proceso electoral federal 2017-2018.

Por lo anterior, se considera que este órgano colegiado cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en las tesis de jurisprudencia identificadas con las claves 4/2015 y 8/2016, de rubros: *“COMPETENCIA. CORRESPONDE LA INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE”* y *“COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO”*, así como la tesis de clave XXVI/2012, de rubro *“ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”*, todas emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

1. HECHOS QUE MOTIVAN LA DENUNCIA

En su escrito de queja, Geycer Carro Castro denunció a Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del estado de Puebla, por la presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y supuestos actos anticipados de precampaña y campaña, derivado de la difusión de su 6º Informe de Labores, toda vez que la promoción que se hace de su nombre e imagen, no cumple las reglas para la difusión del informe de labores por parte de servidores públicos por cuanto hace a extraterritorialidad y contenido de la publicidad difundida, posicionándolo ante la ciudadanía en general, de frente al proceso electoral federal 2017 - 2018.

2. PRUEBAS.

2.1 Prueba aportada por el denunciante

- Para acreditar sus afirmaciones, el denunciante ofreció y aportó una prueba técnica, consistente en un disco compacto que contiene un archivo de audio denominado **Nota de voz 003**, de una duración de 20 segundos, y cinco archivos de video denominados **Educación, Infraestructura y Calidad de Vida, Inversión y Empleo, Salud, y 2017-01-10 2344**, todos los materiales con una duración de 29 segundos respectivamente.

El mencionado disco compacto constituye una prueba técnica y, por tanto, merece valor probatorio indiciario de su contenido, conforme a lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso c), y 462, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el diverso numeral 22, párrafo 1, fracción III del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

2.2 Pruebas recabadas por la autoridad

2.2.1 Documentales públicas

- Acta circunstanciada²⁵ de trece de enero de dos mil diecisiete, elaborada por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con la finalidad de verificar el contenido de los sitios de internet mencionados por el denunciante.
- **Correo Electrónico** firmado digitalmente,²⁶ por el cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en cumplimiento a lo requerido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral informa, lo siguiente:

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión,

²⁵ Visible a fojas 127 a 170 del expediente.

²⁶ Visible a fojas 85 a 87 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/0212/2017.

No. sistema de gestión asignado: DEPPP-2017-0139

Materia: Al respecto le informo que en razón de que se trata de materiales no pautados por el Instituto, se generaron las huellas acústicas relacionadas con el sexto informe de labores del gobernador de Puebla, con base en el material aportado en el oficio que por este medio se desahoga, quedando identificadas con los siguientes folios:

FOLIO ASIGNADO	VERSIÓN ASIGNADA
RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUCACION_TV
RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUCACION_RA
RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVERSION_Y_EMPLEO_TV
RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVERSION_Y_EMPLEO_RA
RV00030-17	TESTIGO_NAL_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INFRAESTRUCTURA_2_TV
RA00035-17	TESTIGO_NAL_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INFRAESTRUCTURA_2_RA
RV00031-17	TESTIGO_NAL_PUEBLA_COBERTURA_UNIVERSAL_DE_SALUD_2_TV
RA00036-17	TESTIGO_NAL_PUEBLA_COBERTURA_UNIVERSAL_DE_SALUD_2_RA

Por otro lado, respecto del informe de monitoreo requerido, toda vez que no se especifican las siglas de las emisoras en las cuales se deberá generar dicho informe, se realizó una búsqueda dentro del catálogo de señales monitoreadas, con la finalidad de poder identificar aquellas emisoras que coincidan con la frecuencia y canal de televisión referidas por el quejoso.

En razón de lo anterior, se identificaron 19 señales en diversas entidades que coinciden con las solicitadas, en las que se ejecutará la búsqueda de dichos materiales a través de un proceso de redetección para el periodo solicitado, esto es del 9 al 12 de enero de 2017, como a continuación se muestra:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

9 emisoras para el caso de televisión			
ENTIDAD	SIGLAS	NOMBRE DE CANAL	CANAL VIRTUAL
AGUASCALIENTES	XHCGA-TDT	CANAL 26	26.1
COAHUILA	XHCTSA-TDT	CANAL 26	26.1
COAHUILA	XHTOB-TDT	CANAL 26	26.1
GUANAJUATO	XHCTLE-TDT	CANAL 26	26.1
JALISCO	XEWO-TDT	CANAL 26	26.1
PUEBLA	XHPUE-TDT	CANAL 26	26.1
TAMAULIPAS	XHCVI-TDT	CANAL 26	26.1
VERACRUZ	XHGV-TDT	CANAL 26	26.1
VERACRUZ	XHGVC-TDT	CANAL 26	26.1

10 emisoras para el caso de radio		
ENTIDAD	SIGLAS	ESTACIÓN
AGUASCALIENTES	XHUAA-FM	94.5
BAJA CALIFORNIA	XHA-FM	94.5
COAHUILA	XHTA-FM	94.5
CHIHUAHUA	XHCDS-FM	94.5
CIUDAD DE MEXICO	XHIMER-FM	94.5
GUERRERO	XHNU-FM	94.5
SINALOA	XHGES-FM	94.5
TAMAULIPAS	XHTPO-FM	94.5
VERACRUZ	XHYV-FM	94.5
YUCATAN	XHVG-FM	94.5

En tal sentido, derivado de las actividades mencionadas, el reporte de detecciones se entregará el 17 de enero de 2017.

- Vía correo electrónico, impresión de sendas actas circunstanciadas identificadas con las claves INE/01/CIRC/13/01/2017 e INE/JD11/PUE/VS/CIRC/001/2017, suscritas por el respectivo **Vocal Secretario de las Juntas Distritales Ejecutivas de este Instituto, correspondientes a los distritos electorales federales diez y once, en el Estado de Puebla**, de las cuales se acredita la existencia de la propaganda

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

relativa al Sexto Informe de Gobierno del Ejecutivo Estatal de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas, colocada en cuatro espectaculares y un parabus.

- Vía correo electrónico, impresión del oficio DGAJEPL/263/2017, por el cual el Director General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos del Honorable **Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla** informa que el Gobernador de ese entidad federativa asistirá a la apertura del primer periodo de Sesiones Ordinarias y presentará su Sexto Informe de Gobierno el quince de enero del año en curso.
- Escrito signado por el **Consejero Jurídico del Gobernador del estado de Puebla**, por medio del que desahoga el requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral, informando que el Sexto Informe de Gobierno se presentó ante el Congreso del estado de Puebla el día quince de enero de dos mil diecisiete y que el Gobernador de dicha entidad no tiene facultad ni obligación de contratar, ordenar o solicitar por sí o por conducto de otra persona, la difusión de la propaganda relacionado con el informe de labores.
- Escrito signado por el Encargado de Despacho de la Dirección General de **Puebla Comunicaciones**, en cumplimiento a lo solicitado por esta autoridad sustanciadora manifestó, que el informe de gobierno del Gobernador del estado de Puebla fue presentado el quince de enero del año en curso y que esa área solicitó la difusión alusiva al Sexto Informe de Gobierno.
- Escrito signado por el Director General Jurídico de la **Coordinación General de Comunicación, Difusión y Promoción del Gobierno del estado de Puebla**, por medio del cual desahogó el requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral, a través del cual informó que el quince de enero del año en curso, fue presentado el informe de labores del Gobernador Constitucional del estado de Puebla, y que esa dependencia estatal no realizó, solicitó, ordenó, contrató o llevo a cabo convenio alguno para efecto de que se realizara la difusión de dicho informe de labores.
- **Correo Electrónico** firmado digitalmente,²⁷ por el cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en cumplimiento a lo requerido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral informa, lo siguiente:

²⁷ Visible a fojas 283 a 286 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/0288/2017.

No. de sistema de gestión asignado: DEPPP-2017-0221

Materia: Respecto de su solicitud:

“[...] realice un monitoreo general, el día de la fecha, en todas las estaciones de radio y canales de televisión monitoreadas por esa dirección [...]”.

Le informo que el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó el reporte de detecciones respecto de los materiales no pautados alusivos al informe de labores del gobernador del estado de Puebla, correspondiente al día 16 de enero de 2016, con corte a las 16:00 horas, obteniéndose 24 detecciones en televisión. Es decir, se remite este corte, pues de atender su petición de monitorear la totalidad del día, la información sería proporcionada hasta el 17 del presente. Si requiere del monitoreo del resto del día, le ruego me lo haga saber a la brevedad.

Información proporcionada:

- Reporte de monitoreo.
- Información de los concesionarios en donde se registraron detecciones, para su eventual localización:

CONCESIONARIO	CANAL	REPRESENTANTE LEGAL	DOMICILIO
Gobierno del Estado de Puebla	XHPUE-TDT CANAL 26	C. Francisco Javier Trejo Mendoza	BLVD ATLIXCAYOTL 1910, C.P. 72810, COL RESERVA TERRITORIAL, SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	XHTHN-TDT CANAL 28	Lic. Jose Guadalupe Botello Meza	PERIFÉRICO SUR 4121, COL FUENTES DEL PEDREGAL, C.P. 14140, CIUDAD DE MÉXICO.
	XHTHP-TDT CANAL 40		

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

- *Medio óptico que contiene los testigos de grabación de las versiones generadas, mismo que se remitirá a la brevedad.*
- **Correo Electrónico** firmado digitalmente,²⁸ por el cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en alcance a la contestación antes reseñada informa, lo siguiente:

[...]

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Oficio a desahogar: Alcance al desahogo del INE-UT/0288/2017.

No. de sistema de gestión asignado: DEPPP-2017-0221

Materia: Al respecto le informo que el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó un reporte sobre las detecciones en radio de los promocionales no pautados, alusivos al gobernador de Puebla, correspondiente al día 16 de enero de 2017, con corte a las 18:30 horas, obteniéndose 22 detecciones.

Información proporcionada:

Reporte de monitoreo.

Información de los concesionarios correspondientes al estado de Puebla, para su eventual localización:

[...]

A consideración de esta Comisión, los mencionados elementos de prueba tienen valor probatorio pleno, porque tienen el carácter de **documentales públicas** al ser emitidos por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, cuya autenticidad y contenido no está controvertido y, menos aún, desvirtuada en autos, lo anterior, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

²⁸ Visible a fojas 290 a 294 del expediente.

2.2.2 Documentales privadas

- Escrito de trece de enero de dos mil diecisiete, por el cual, la persona moral denominada **El Universal, Compañía Periodística Nacional, S. A. de C. V.**, por conducto de su apoderado, informó lo siguiente:
 - Su representada llevó a cabo la difusión del 6° Informe de Gobierno de Rafael Moreno Valle Rosas, mediante un *banner*.
 - Puebla Comunicaciones ordenó la difusión del mencionado informe de labores.
 - El periodo solicitado para llevar a cabo la difusión del aludido informe en el *banner*, es el comprendido del diez al veinte de enero de dos mil diecisiete.

Al mencionado escrito, el aludido apoderado anexó, la *Orden de Pautado para BANNER: 001/PERIÓDICO EL UNIVERSAL/C01/2017*, suscrita por el Subdirector de Difusión y Promoción, Puebla Comunicaciones.

- Escrito de trece de enero de dos mil diecisiete, suscrito por el apoderado de **Twitter México, S.A. de C.V.**, por medio del cual informó lo siguiente:
 - Su representada no es parte de los contratos que pudieron haber sido celebrados por la difusión de la publicidad que se localiza en la liga electrónica <https://twitter.com/RafaMorenoValle/status/818513873250623488?lang=es&lang=es>, dado que sus actividades comerciales se limitan a los servicios de mercadotecnia y actividades de soporte de ventas.
 - La empresa que pudiera haber celebrado contratos de publicidad respecto del URL (Localizador Uniforme de Recursos) identificado, es la empresa mexicana IMM Internet Media México S. de R. L. de C.V., la cual actúa como revendedora autorizada de Twitter Internacional Company.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Los mencionados elementos de prueba, tienen el carácter de **documentales privadas**, cuyo alcance probatorio se otorgará en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 27, párrafos 1 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De la revisión integral de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

- Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla rendirá su sexto informe de gobierno ante el Congreso de esa entidad federativa, el quince de enero de dos mil diecisiete, de acuerdo a la información proporcionada por el Director General Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Encargado del despacho de la Dirección General de Puebla Comunicaciones y el Director General Jurídico de la Coordinación General de Comunicación, Difusión y Promoción del Gobierno de esa entidad federativa.
- Puebla Comunicaciones solicitó la difusión del sexto informe de Gobierno de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador de esa entidad federativa, en espectaculares y parabuses, así como en radio, televisión y *banner*, en sus versiones: **1) Salud, 2) Educación, 3) Calidad de Vida e Infraestructura, y 4) Economía y Empleo.**
- Se acredita la existencia de la publicidad objeto de queja, contenida en cuatro espectaculares y un parabus, de conformidad con la información proporcionada por las juntas distritales electorales de este Instituto, en los distritos electorales federales diez y once, en el Estado de Puebla.
- Está acreditada la existencia de diversos elementos de propaganda de los que motivaron el procedimiento al rubro identificado difundida internet, en particular, en el portal del Gobierno del Estado de Puebla, un *banner* en el portal correspondiente al diario “El Universal”, en la plataforma YouTube, así

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

como en la cuenta personal del denunciado, correspondiente a las redes sociales: *Facebook, Twitter e Instagram*.

- Se acredita que el Subdirector de Difusión y Promoción de Puebla Comunicaciones ordenó a la persona moral denominada El Universal, Compañía Periodística Nacional, S. A. de C. V, la difusión del 6º Informe de Gobierno del sujeto denunciado, en un *banner*, en cuatro versiones identificadas como: *Salud, Educación, Calidad de vida e infraestructura*, así como *Economía y empleo*, durante el periodo del diez al veinte de enero del año que transcurre.
- De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los promocionales denunciados están siendo transmitidos actualmente en estaciones de radio y canales de televisión, únicamente de cobertura en el estado de Puebla.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE MEDIDAS CAUTELARES. En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- 1. Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el procedimiento.
- 2. Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- 3. La irreparabilidad de la afectación.**
- 4. La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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

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

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

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

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

suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.²⁹

Conforme a la apariencia del buen derecho, se puede decretar una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos que motivaron la denuncia y de las pruebas que obran en autos, se advierta la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y USO DE RECURSOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 Marco normativo aplicable

1.1.1 Promoción personalizada y uso de recursos de los servidores públicos

En el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, se prevé que todos los servidores públicos 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.

En el párrafo octavo del mismo precepto constitucional, se establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social,

²⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Lo anterior está recogido en el artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, determinó que el citado artículo 134 regula y tiene como finalidad, lo siguiente:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos **no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.**
- **Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.**
- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.**

- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

Particularmente, la Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de los servidores públicos, son los siguientes:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

- a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- c) Temporal. Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia 12/2015, de rubro y texto siguiente:

PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.- *En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En tal virtud, cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección, o bien, no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se considere contraria a la ley, y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, será necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar los hechos planteados en la denuncia y las pruebas que se ofrezcan y aporten, para estar en posibilidad de determinar si la materia de impugnación trasgrede o influye en la materia electoral.

Además, según lo señalado por la Sala Superior en la citada sentencia SUP-REP-5/2015 “resulta indispensable realizar una clara distinción entre la aparición de imágenes, nombre, cargo, voz o cualquier otro símbolo que identifique claramente a un servidor público, en función del acto que motivó su difusión, a fin de concluir que en el caso de promoción personalizada que se realiza mediante propaganda gubernamental, el parámetro de prohibición es todavía más estricto, ya que los sujetos normativos de la mencionada regla prohibitiva son los órganos del estado especificados en el propio párrafo octavo del artículo 134 constitucional.”

1.1.2. Reglas sobre la propaganda para difundir el Informe de Labores de los servidores Públicos.

En ese mismo tenor, la Sala Superior también ha sostenido que la característica de propaganda gubernamental se adquiere cuando más allá de una simple rendición de cuentas, se ponen de manifiesto todos los beneficios, logros o mejoras que el tema en cuestión provoca en la ciudadanía y los proyectos o promesas de campaña que se consolidan (SUP-RAP-119/2010).

En esta lógica, cuando la información generada o emitida por los servidores públicos concierne a sus informes de labores o de gestión, el deber de cuidado cobra

especial relevancia, a fin de que no se transgredan las restricciones y parámetros previstos para difundir ese tipo de actos, particularmente por cuanto hace a su contenido (genuino y auténtico) y a los límites temporal y territorial previstos legalmente, con fundamento en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo establecido por la Sala Superior en la tesis relevante LVIII/2015, de rubro **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.**

Por otra parte, es preciso no pasar por alto que la Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-156/2016,³⁰ se pronunció en el sentido de que para considerar que se está en presencia de propaganda gubernamental, no es necesario que la misma esté financiada por un ente público, pues con ello se privarían de finalidad y efectos las normas constitucionales y legales atinentes, sino que lo relevante es el contenido del mensaje, de manera que existe propaganda gubernamental cuando la comunicación se relaciona con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, y no solamente cuando ha sido financiada con recursos públicos.

En efecto, la publicidad de las acciones del gobierno, a través de la propaganda, está dentro del derecho de los ciudadanos a ser informados, es decir, la obligación del Estado a informar sobre cualquier hecho que sea de relevancia pública.

De acuerdo a los Principios sobre regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos³¹, los Estados deben utilizar la publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad.

³⁰ Visible en la página electrónica http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0156-2016.pdf

³¹ Localizables en la página de internet: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/publicidad/PRINCIPIOS%20SOBRE%20REGULACION%20DE%20LA%20PUBLICIDAD%20OFICIAL.pdf>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.

La publicidad oficial debe, en consecuencia, tener un propósito de utilidad pública y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña.

La información que transmita los avisos oficiales debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público.

Tampoco deben inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma. La publicidad estatal no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno.

En esta lógica, cuando la información generada o emitida por los servidores públicos concierna a sus **informes de labores**, el deber de cuidado cobra especial relevancia, a fin de que **no se transgredan las restricciones y parámetros previstos para difundir ese tipo de actos, particularmente** por cuanto hace a su contenido (genuino y auténtico) y a **los límites** temporal y **territorial previstos legalmente**.

Por cuanto hace a la posible **vulneración del límite territorial** de difusión, como ya se indicó anteriormente en el apartado de competencia del presente acuerdo, la Sala Superior ha establecido en la Tesis de Jurisprudencia 4/2015 que el Instituto Nacional Electoral, es competente para conocer y resolver las denuncias sobre hechos que involucren la indebida difusión de informes sobre el desempeño de cargos públicos fuera del territorio estatal que corresponde al ámbito geográfico de su responsabilidad, en un medio de comunicación nacional o con un impacto

nacional, con independencia de que su difusión incida o no en un proceso electoral federal.

Lo anterior, según la propia Sala, porque la infracción a las reglas sobre límites temporales o territoriales de la difusión de los informes de gobierno constituye una falta a la normativa electoral en sí misma, independiente de la transgresión a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, que debe ser examinada por la autoridad administrativa electoral nacional.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en diversas ejecutorias se ha pronunciado con relación a la interpretación de los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, vinculado con la propaganda gubernamental que pueden difundir los servidores públicos, a fin de rendir el correspondiente informe de labores o de gestión.

En este sentido, el mencionado órgano jurisdiccional especializado, al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-3/2015 y acumulados, sustentó que el artículo 134 de la Constitución federal, al establecer "**bajo cualquier modalidad de comunicación social**", la prohibición se materializa mediante todo tipo de comunicación social por el que se difunda, visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos y volantes, entre otros, en tanto que, en ningún caso, esa propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese contexto, la Sala Superior de ese Tribunal Electoral tomó en consideración que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como, los mensajes que para darlo a conocer, que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda prohibida, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

- Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año.
- En medios con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral, y
- En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

Asimismo, en la mencionada ejecutoria, la Sala Superior estableció lineamientos interpretativos sobre la difusión de informes de labores que rindan los servidores públicos, tomando en consideración el marco legal y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que interesa, determinó lo siguiente:

- Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica, que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo respecto del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía.
- Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores.
- El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa.
- Tener cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley.
- Al partir de la premisa atinente a que la esencia del informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía, entonces, los mensajes que se difundan deben tener el propósito de comunicar a la sociedad la auténtica, genuina y veraz actividad de la función pública respecto de la que se rinde cuentas, esto

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

es, de las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.

- Así, la periodicidad de la difusión del informe no puede traducirse en el pretexto para enaltecer la figura o imagen del servidor público, dado que lo relevante en el ámbito de este acto gubernamental, es informar de aquellos aspectos y actividades que guarden vinculación directa e inmediata con la gestión pública del periodo correspondiente.
- De modo que, en la propaganda en comento, la figura y la voz del funcionario público deben ocupar un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas a comunicarse en forma genuina, auténtica y veraz a la sociedad.
- En esa lógica, el informe debe limitarse a realizar, se insiste, un recuento del ejercicio genuino, auténtico y veraz de las actividades que se comunicaron a la ciudadanía, esto es, constituirse en corolario del acto gubernamental informativo y no un foro renovado para efectuar propaganda personalizada o proponer ideologías de impacto partidista que influyan en la sana competencia que debe existir entre las fuerzas y actores políticos, más aún, de frente a la proximidad de procesos comiciales.
- En su propia dimensión, esa difusión de ningún modo puede rebasar el plazo legalmente previsto para ello por la norma, porque de lo contrario se incurriría en transgresión a la ley por parte del servidor público y de todo aquél que participe en su difusión extemporánea.
- El contenido de la información que se rinde debe ser cuidadoso, por ser fundamental acotarla a los propios elementos relacionados con el informe de la gestión anual; por lo cual, no tiene cabida la alusión de actividades o prácticas ajenas a la materia informada y menos aún, la promoción personalizada.
- En suma, la información debe estar relacionada necesariamente con la materialización del actuar público, esto es, ser una verdadera rendición de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

cuentas, porque aún y cuando puedan incluirse datos sobre programas, planes y proyectos atinentes al quehacer del servidor público, conforme a las atribuciones que tiene conferidas, tales actividades deben haberse desarrollado durante el año motivo del informe, o bien, ilustrar sobre los avances de la actuación pública en ese periodo concreto.

- Bajo esa arista, la promoción del informe adquiere un contexto que parte del reconocimiento como acto de información de la gestión pública y rendición de cuentas para transmitir a la sociedad el balance y resultados de las actuaciones de los servidores públicos, sin que implique un espacio, se reitera, para la promoción de ideologías o convicciones ajenas a la labor pública anual por quien lo despliega.
- Otra de las limitantes impuestas a los informes de labores es que de ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público; ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
- En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral.

Sobre el tema de difusión de informes de labores, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO³²- De la interpretación sistemática de los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los informes de gestión tienen la finalidad de comunicar a la ciudadanía la auténtica, genuina y veraz actividad de la función encomendada en el orden constitucional y legal. Bajo este contexto, su contenido debe estar relacionado con la materialización del actuar público, ya que

³² Localizable en la siguiente liga electrónica:
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LXXVI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=INFORMES,DE,GESTI%C3%93N,LEGISLATIVA.,SU,CONTENIDO,DEBE,ESTAR,RELACIONADO,CON,LA,MATERIALIZACI%C3%93N,DEL,ACTUAR,P%C3%9ABLICO>

aun cuando puedan comprender datos sobre programas, planes y proyectos atinentes a esa labor, deben relacionarse con las actividades desarrolladas durante el año que se informa, o bien, ilustrar sobre los avances de la actuación pública en ese periodo concreto. De modo que la inclusión de la imagen, voz o símbolos que gráficamente identifiquen a quien lo rinde, deben ocupar un plano secundario, sin que sirva la difusión del informe como un foro renovado para efectuar propaganda personalizada que pueda influir en la sana competencia entre las fuerzas y actores políticos.

INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA³³.- De los artículos 66 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que no se prevé una fecha expresa y determinada para la rendición de informes de gestión legislativa; por lo que, para evitar su postergación de manera indefinida o permanente y dotar de seguridad jurídica a los actores jurídicos y a la ciudadanía respecto de esos actos, debe delimitarse su realización a una sola vez en el año calendario, después de concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias y dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del año legislativo del que se informa.

INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA³⁴.- De los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 159, 242 y 449, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que se difundan en los medios de comunicación social relacionados con los mismos, no serán considerados propaganda gubernamental, siempre que, entre otras cuestiones, su transmisión se limite a estaciones y canales con la cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público. En ese

³³ Localizable en la siguiente liga electrónica: [http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LVIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=INFORMES, DE, GESTI%C3%93N, LEGISLATIVA, DEBEN, RENDIRSE, UNA, SOLA, VEZ, EN, EL, A%C3%91O, CALENDARIO, Y, CON, INMEDIATEZ, RAZONABLE, A, LA, CONCLUSI%C3%93N, DE, PERIODO, SOBR E, EL, QUE, SE, COMUNICA](http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=LVIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=INFORMES,DE,GESTI%C3%93N,LEGISLATIVA,DEBEN,RENDIRSE,UNA,SOLA,VEZ,EN,EL,A%C3%91O,CALENDARIO,Y,CON,INMEDIATEZ,RAZONABLE,A,LA,CONCLUSI%C3%93N,DE,PERIODO,SOBRE,EL,QUE,SE,COMUNICA)

³⁴ Localizable en la siguiente liga electrónica: [http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=INFORME, D E, LABORES, DE, DIPUTADOS, LOCALES, ES, V%C3%81LIDA, SU, DIFUSI%C3%93N, EN, TODA, LA, ENTIDAD, FEDERATIVA.](http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=INFORME,DE,LABORES,DE,DIPUTADOS,LOCALES,ES,V%C3%81LIDA,SU,DIFUSI%C3%93N,EN,TODA,LA,ENTIDAD,FEDERATIVA)

contexto, como el desempeño de las funciones de los diputados de las legislaturas locales no sólo se circunscribe al ámbito geográfico del distrito en el cual fueron electos, ya que al ser representantes populares ejercen su función para todo el territorio de la entidad, debe considerarse válida la difusión de sus informes de labores en el mismo; con esto se garantiza el adecuado cumplimiento a la obligación de informar a la ciudadanía que se encuentra vinculada con su labor y se privilegia el derecho de ésta a recibir la información correspondiente.

1.1.3 Internet

Sobre el uso de internet, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-26/2016, determinó en esencia, que este es un medio de comunicación global que permite mantener contacto con personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, alrededor del mundo. No es una entidad física o tangible, sino una red vasta que interconecta innumerables grupos de redes más pequeñas, erigiéndose como una especie de red de redes.

En concreto, se trata de un instrumento de telecomunicación que tiene por objeto la transmisión electrónica de información a través de un espacio virtual denominado "ciberespacio", que constituye una vía para enviar elementos informativos a la sociedad, sin que atienda a fronteras físicas dada su confección tecnológica que la convierte en una red global.

Esto es, internet es una enorme red de comunicaciones de ámbito mundial que permite la interconexión de sistemas informáticos, independientemente de su tipo y situación. Está compuesta por ordenadores de diversos tipos, marca y sistemas operativos y ruteadores que están distribuidos por todo el mundo y unidos a través de enlaces de comunicación muy diversos que permiten realizar intercambios muy sofisticados de información.

Se trata pues, de un medio comunicativo de interacción y de organización social. Es una forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para difundir información, de forma masiva, en tiempo real o en un momento concreto.

Se ha definido también como una forma de auto comunicación porque el mismo usuario genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar. Asimismo, se le ha conceptualizado como "el gran instrumento contemporáneo del que se sirve la sociedad para engrandecer sus capacidades de información y conocimiento.

En este sentido, puede decirse que se trata de una interacción entre el ordenador y usuario de una red, en la que hay una intención manifiesta en la búsqueda de información por parte de este último, bien sea, por intereses recreativos, publicitarios, comerciales, intelectuales, didácticos o institucionales.

En tal virtud, el internet dista del resto de los medios de comunicación en sus condiciones y posibilidades comunicativas, atendiendo a que se realiza a través de un lenguaje multimedia que abarca expresiones visuales, escrito-visuales, sonoras y audiovisuales.

De esta manera, internet sirve de enlace entre redes más pequeñas y permite ampliar su cobertura al hacerlas parte de una 'red global'. Esta red global "tiene la característica de que utiliza un lenguaje común que garantiza la intercomunicación de los diferentes participantes; este lenguaje común o protocolo (un protocolo es el lenguaje que utilizan las computadoras al compartir recursos) se conoce como TCP/IP. Así pues, Internet es la 'red de redes' que utiliza TCP/IP como su protocolo de comunicación.

Es tal la importancia actual del internet, que la propia Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión define como política de inclusión digital universal "el conjunto de programas y estrategias emitidos por el Ejecutivo Federal orientadas a brindar acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha para toda la población, haciendo especial énfasis en sus sectores más vulnerables, con el propósito de cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías referidas y el uso que hacen de éstas .

En cuanto a la difusión de publicidad en dicho medio de comunicación, es preciso recordar que el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula la libertad de expresión en su doble dimensión y el derecho a la información; prevé en su texto normativo que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

En esa sintonía, el Poder Revisor de la Constitución mediante reforma al mencionado artículo 6°, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, estableció como mandato para el Estado mexicano, garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.

Resulta relevante que en el dictamen, por medio del cual, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó la mencionada reforma en materia de telecomunicaciones, se incluyen como razones relevantes para incluir en el catálogo de derechos fundamentales el acceso a internet, las siguientes:

- El internet se ha consolidado como la herramienta de comunicación e interconexión del siglo XXI y ha expandido el terreno para la diversidad, la tolerancia y el ejercicio pleno de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.
- La reforma tiene como objeto garantizar la libertad de expresión y de difusión, y el derecho a la información.
- El Internet constituye una herramienta básica para el desarrollo personal y profesional de estudiantes y de la sociedad de cualquier país.
- El acceso a internet es un derecho fundamental por su importancia en cuanto a la libertad de prensa, de pensamiento, de expresión, desarrollo de la personalidad y libre conciencia se refiere.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Así, el Poder Revisor de la Constitución reconoció en el texto Constitucional el acceso a internet como derecho humano, el cual contribuye a una educación de mejor calidad, mayor acceso a la información y a la cultura, un posible crecimiento económico y un potencial incremento en la igualdad de oportunidades.

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Del citado precepto normativo se advierte un sistema de regla-excepción, esto es, la regla es la libertad (todo se puede decir, por cualquier medio) y la excepción son las restricciones o límites a esa libertad, al señalar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección a la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En este contexto, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante resolución de veintinueve de junio de dos mil doce, determinó que los derechos de las personas también deben estar protegidos en internet, en particular la libertad de expresión, que es aplicable sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento que se elija.

De manera conclusiva, debe decirse que el internet no se acota a espacios físicos, territoriales o fronteras estatales, por lo que las normas jurídicas y los operadores de éstas, deben atender la realidad fáctica y tecnológica que impera en la realidad social, preservándose los principios y valores constitucionales.

De igual suerte, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en la resolución recaída en el expediente SRE-PSC/016/2015 lo siguiente:

(...)

*Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, como se razonó por ejemplo en las resoluciones al **SUP-JRC-165/2008** y **SUP-RAP-153/2009**, que el Internet es, en esencia, un medio de comunicación global que permite mantener contacto con personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, alrededor del mundo. No es una entidad física o tangible, sino una red vasta que interconecta*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

innumerables grupos de redes más pequeñas, erigiéndose como una especie de red de redes.

En esencia, se trata de un instrumento de telecomunicación que tiene por objeto la transmisión electrónica de información a través de un espacio virtual denominado "ciberespacio", que constituye una vía para enviar elementos informativos a la sociedad, o una parte de ella que es consciente en consultar dicha página.

A partir de las circunstancias particulares de la denuncia, se observa el planteamiento de hechos relacionados con la probable violación al artículo 242, párrafo 5, de la Ley General, al tratarse de la presunta difusión de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada de un servidor público, fuera del territorio estatal donde ejerce su cargo, a través de un medio de comunicación nacional, en razón de que los portales de los periódicos La Jornada y El Universal en los que se publicaron los "banners" son precisamente de circulación nacional, además de que, dicha publicidad presuntamente se refractó fuera de la entidad federativa que gobierna, se concluye que, en el caso, se acredita la infracción de la norma en cita dada la difusión extraterritorial de la propaganda denunciada.

No pasa desapercibido para esta Sala que, en la especie, la difusión de la propaganda gubernamental se dio a través de la presentación de "banners" en las páginas de Internet de los periódicos La Jornada y El Universal, las cuales remitían a vínculos de la página web del Gobierno del Estado de Guerrero. No obstante, debe considerarse que dichos "banners" tuvieron una trascendencia que rebasa el ámbito estatal y que al realizarse a través de las páginas electrónicas de diarios de circulación nacional, alcanzan un impacto mayor, en toda la República Mexicana, y, desde luego, más allá de ella. Además, no se trata de "banners" contenidos en un portal de Internet de un periódico de circulación local, que, en su caso, permitiera presumir la intención de generar un impacto solo en el ámbito estatal.

Por lo anterior, se concluye que la infracción se actualiza tanto en la propaganda difundida a través de los cintillos incluidos en Milenio y El Universal, así como mediante los "banners" de los portales de Internet de La Jornada y El Universal, referidos en la denuncia.

(...)

Como se advierte de lo anterior, la difusión de propaganda relativa al Informe de Labores de los servidores públicos a través de banners en periódicos de circulación nacional, tienen un mayor impacto en toda la República Mexicana lo que rebasa el ámbito geográfico de responsabilidad del funcionario público.

Redes sociales

En principio, se considera que las redes sociales de internet pueden clasificarse como una modalidad de comunicación social, en términos de lo previsto en el

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

artículo 134 constitucional y, consecuentemente, revisarse cuando se alegue que, por esta vía, se transgreden principios y normas constitucionales como la invocada.

Lo anterior, porque en dicho precepto constitucional se emplea el adjetivo indefinido “cualquier” para la expresión “modalidad de comunicación social”, de lo que se sigue que no se establece restricción, delimitación o señalamiento alguno al modo o tipo de comunicación social por el que se difunda la propaganda de carácter institucional.³⁵

En este sentido, las redes sociales tienen una importancia social como conducto para la exposición de ideas, pensamientos e información de toda índole de gran relevancia y alcance en nuestros días.

Por otra parte, la citada Sala Superior ha sostenido que, por sus características, las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet. Criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.**

Además, la referida Sala Superior ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales —como en el caso es Facebook—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un **elemento volitivo**, que supone cierto conocimiento del contenido buscado y la intención de quien desea acceder a determinado promocional para verlo. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece al margen de la voluntad del usuario.³⁶

Las consideraciones anteriores encuentran respaldo, además, en la jurisprudencia de la Sala Superior 18/2016, de rubro y texto siguiente:

³⁵ Criterio similar fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-260/2012, por cuanto hace a propaganda o mensajes en salas de cine.

³⁶ Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.- De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.

2. Análisis del caso concreto

Temporalidad

Como se precisó en el marco normativo aplicable, conforme a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como, los mensajes que para darlo a conocer, que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda prohibida, siempre que, entre otras cuestiones, no se exceda de los siete días anteriores y cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe respectivo.

En este sentido, de las constancias de autos, en especial del oficio DGAJEPL/263/2017, de trece de enero del año que se resuelve, el Director General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos de Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, informa a esta autoridad que, la fecha en que Rafael Moreno Valle, Gobernador de esa entidad federativa rendirá el correspondiente informe de gobierno será el inmediato día quince de enero.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

Por tanto, el periodo en que el servidor público denunciado puede promover su informe de labores es el siguiente:

ENERO												
8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
7 Días anteriores							Rendición del informe de labores	5 Días posteriores				

De lo anterior, es inconcuso para esta autoridad, que el periodo durante el cual, el denunciado tiene permitido difundir propaganda correspondiente a su sexto informe de labores, está transcurriendo, por lo que, es **improcedente** la medida cautelar solicitada por este motivo.

Extraterritorialidad

De conformidad con el artículo 242, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el informe de labores de los servidores públicos podrá ser difundido dentro del ámbito de responsabilidad de los mismos, por lo que se considera declarar **improcedente** la medida cautelar respecto a la presunta extraterritorialidad en la difusión de dicho informe en relación con la propaganda difundida en radio, televisión, espectaculares, parabuses y las páginas de internet del Gobierno del estado de Puebla, por las siguientes consideraciones:

De las constancias que obran en autos, se advierte los espectaculares y parabuses denunciados, se encuentran ubicados en el municipio de San Andrés Cholula estado de Puebla, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no exceden el ámbito territorial de responsabilidad de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del estado de Puebla.

De igual suerte, de conformidad con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la difusión de los promocionales en radio y televisión se lleva a cabo a través de concesionarias con cobertura en el estado de Puebla, como sigue:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

VERIFICACIÓN DE TRANSMISIÓN NACIONAL								
No.	ESTADO	NOMBRE CEVEM	MATERIA	VERSIÓN	ACTI	MED	EMISORA	
1	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
2	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
3	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
4	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
5	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
6	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
7	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
8	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
9	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
10	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
11	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
12	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
13	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
14	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
15	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
16	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
17	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
18	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
19	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
20	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHPUE-TDT-CANAL26	
21	PUEBLA	101-TEHUACAN	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHTHN-TDT-CANAL28	
22	PUEBLA	101-TEHUACAN	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHTHN-TDT-CANAL28	
23	PUEBLA	101-TEHUACAN	RV00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	TV	XHTHP-TDT-CANAL40	
24	PUEBLA	101-TEHUACAN	RV00028-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	TV	XHTHP-TDT-CANAL40	

VERIFICACIÓN DE TRANSMISIÓN NACIONAL								
No.	ESTADO	NOMBRE CEVEM	MATERIAL	VERSIÓN	ACTOR	MEDIO	EMISORA	
1	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	FM	XHVC-FM-102.1	
2	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	
3	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	FM	XHVC-FM-102.1	
4	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	FM	XHVC-FM-102.1	
5	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	
6	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	FM	XHVC-FM-102.1	
7	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	
8	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	FM	XHVC-FM-102.1	
9	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	
10	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	
11	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	FM	XHNP-FM-89.3	
12	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	AM	XEHR-AM-1090	
13	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	AM	XEPop-AM-1120	
14	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	AM	XEPop-AM-1120	
15	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	FM	XHNP-FM-89.3	
16	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	AM	XEHR-AM-1090	
17	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	FM	XHNP-FM-89.3	
18	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	FM	XHNP-FM-89.3	
19	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00030-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVE	DEPPP	FM	XHVC-FM-102.1	
20	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	
21	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	
22	PUEBLA	99-SAN PEDRO CHOLULA	RA00029-17	TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUC	DEPPP	AM	XEPA-AM-1010	

Por lo anterior, en apariencia del buen derecho, la difusión realizada de los promocionales denunciados, se acota al ámbito territorial de responsabilidad de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del estado de Puebla.

En relación a la propaganda difundida en las páginas de internet del Gobierno del estado de Puebla denunciadas, <http://www.puebla.mx>, y <http://www.puebla.gob.mx/morenovalle6informe/>, ha sido criterio sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias que, resulta válido establecer que si bien se

puede acceder desde otras localidades a la información que aparece en los portales gubernamentales, y por tanto, que podría hablarse de que se trata de un acceso “extraterritorial”, también es cierto que, al día de hoy, no se conoce la existencia de mecanismos comunes que permitan “bloquear” los contenidos de Internet, de manera que los mismos resulten visibles únicamente en determinadas regiones o estados.

En efecto, una de las características que definen al Internet, es precisamente la que se refiere a la universalidad de la información que contiene, pues no se limita ni siquiera por cuanto a las fronteras nacionales, sino que tiene interconexiones en todo el planeta, por lo cual, es válido sostener, que imponer a los servidores públicos la obligación de delimitar la visibilidad de su portal de internet únicamente a determinado ámbito geográfico, sería contrario al principio general de derecho que establece que “nadie está obligado a lo imposible”.

Considerar lo contrario implicaría una medida desproporcionada que clausuraría indebidamente un canal de comunicación para que la ciudadanía acceda a la información pública y los servidores públicos rindan cuentas.

Banner periódico digital El Universal

Ahora bien, con relación al *banner* denunciado publicado en la página de internet del periódico El Universal, se advierte lo siguiente:





En la página del medio de comunicación nacional *El Universal*, aparece publicado un *banner* en la parte derecha de la segunda pantalla inserta con publicidad del Gobernador del Estado de Puebla, cuyo título es: *Cobertura Universal de Salud, el cambio es posible, Moreno Valle*.

Sobre el particular, de las constancias que obran en autos se advierte que el *banner* denunciado fue contratado por el Gobierno del estado de Puebla al Periódico El Universal, Compañía Periodística Nacional S.A. de C.V., diario de circulación nacional.

Al respecto, como ya se dijo, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en la resolución recaída en el expediente SRE-PSC/016/2015, la contratación de *banners* en el periódico El Universal, rebasa el ámbito estatal, al ser un la página electrónica de un diario de circulación nacional, por lo que alcanzan un impacto mayor, en toda la República Mexicana, y, desde luego, más allá de ella, por lo que, en este caso, en apariencia del buen derecho y sin prejuzgar el fondo del asunto, se acredita la infracción de la norma dada la difusión extraterritorial de la propaganda denunciada.

Por tanto, se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares respecto de la propaganda en modalidad *banner*, publicada en el portal de internet del periódico El Universal.

Lo anterior para los siguientes efectos:

- Se ordena al **Gobernador del Estado de Puebla** que, de inmediato, dentro del plazo de **veinticuatro horas** contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, cancele la difusión de la propaganda que motivó la queja, difundida a través de banners en el periódico El Universal.

Para lo anterior, el referido servidor público deberá realizar todos los actos y gestiones necesarias, suficientes e idóneas, a fin de acatar a cabalidad lo ordenado en este acuerdo, debiendo **remitir prueba de cumplimiento** dentro del plazo de **veinticuatro horas** siguientes, contadas a partir de la realización de estas acciones.

- Se vincula a **El Universal Compañía Periodística Nacional S.A. de C.V.**, a efecto de que, en el mismo plazo de **veinticuatro horas** señalado, lleven a cabo los actos necesarios para retirar o suspender la difusión del *banner* objeto de denuncia, debiendo, igualmente mandar prueba de cumplimiento a esta autoridad en el mismo plazo precisado.

Contenido de la propaganda motivo de denuncia

De manera preliminar y en apariencia del buen derecho, se considera improcedente la adopción de medidas cautelares respecto del contenido de la propaganda que motivó la denuncia, pues se considera que la misma, no vulnera las reglas para la difusión del informe de labores de servidores públicos, como se advierte a continuación:

I. Promocionales difundidos radio y televisión:

1. Promocional “Salud”

TESTIGO_NAL_PUEBLA_COBERTURA_UNIVERSAL_DE_SALUD_2_TV.
Folio RV00031-17

IMÁGENES REPRESENTATIVAS



Audio

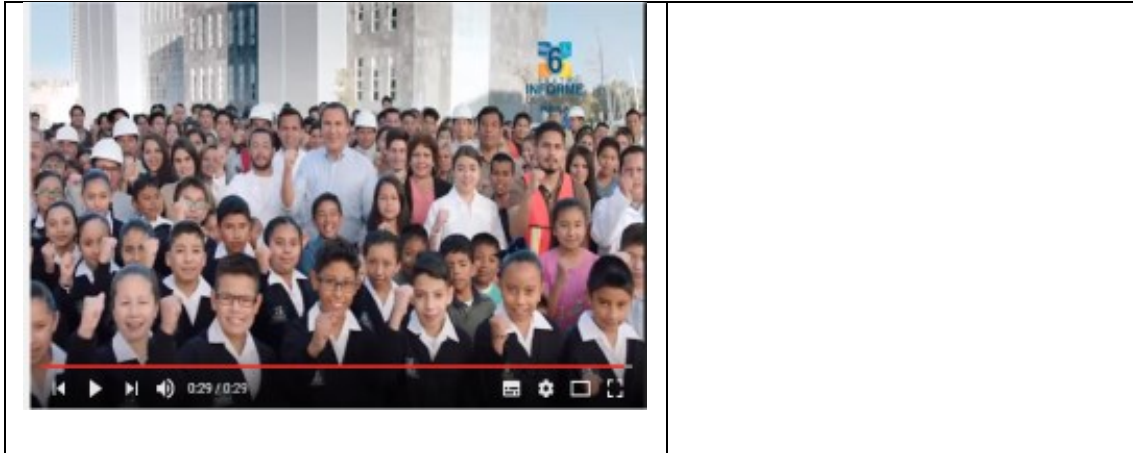
Voz Gobernador de Puebla:

México necesita el cambio que en Puebla ya comenzó. Hace seis años ocupábamos los últimos lugares en todos los indicadores de salud, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, unidos construimos más y mejores hospitales, logramos el mayor crecimiento en acceso a servicios médicos del país, y pasamos del lugar 29 a la cobertura universal de salud, aún nos quedan muchos capítulos que escribir.

Al final del video se escucha al Gobernador de Puebla, y a diversas personas adultas y menores de edad, arengando:

Voz en off:

¡El cambio es Posible!



TESTIGO_NAL_PUEBLA_COBERTURA_UNIVERSAL_DE_SALUD_2_RA
Folio RA00036-17

Audio

Voz Gobernador de Puebla:

México necesita el cambio que en Puebla ya comenzó. Hace seis años ocupábamos los últimos lugares en todos los indicadores de salud, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, unidos construimos más y mejores hospitales, logramos el mayor crecimiento en acceso a servicios médicos del país, y pasamos del lugar 29 a la cobertura universal de salud, aún nos quedan muchos capítulos que escribir.

Al final del video se escucha al Gobernador de Puebla, y a diversas personas adultas y menores de edad, arengando:

Voz en off:

¡El cambio es Posible!

2. Promocional “Infraestructura y calidad de vida”

TESTIGO_NAL_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO
_INFRAESTRUCTURA_2_TV
Folio. RV00030-17

IMÁGENES REPRESENTATIVAS

Audio



Voz Gobernador de Puebla:

Hace seis años, la infraestructura estaba deteriorada y los espacios públicos abandonados, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, invertimos más que nunca en obra, construimos el segundo piso de la autopista, carreteras, puentes, distribuidores viales, parques, ciclistas, transporte articulado y el tren Puebla-Cholula, y todo sin pedir un solo peso prestado.

Al final del video se escucha el grito de una multitud de personas adultas y niños, señalando:

Voz en off:

¡El cambio es Posible!

TESTIGO_NAL_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZ
O_INFRAESTRUCTURA_2_RA

Folio. RA00035-17

Audio

Voz Gobernador de Puebla:

Hace seis años, la infraestructura estaba deteriorada y los espacios públicos abandonados, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, invertimos más que nunca en obra, construimos el segundo piso de la autopista, carreteras,

puentes, distribuidores viales, parques, ciclistas, transporte articulado y el tren Puebla-Cholula, y todo sin pedir un solo peso prestado.

Al final del video se escucha el grito de una multitud de personas adultas y niños, señalando:

Voz en off:

¡El cambio es Posible!

3. Promocional “Inversión y Empleo”

TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INVERSION_Y_EMPLEO_TV
Folio. RV00029-17


IMÁGENES REPRESENTATIVAS



Audio

Voz Gobernador de Puebla:

México necesita el cambio que en Puebla ya comenzó. Hace seis años las inversiones se iban a otros estados y no se generaban empleos, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, facilitamos la apertura de miles de empresas, entre otras, la primera planta de autos de lujo en el país, alcanzamos una cifra histórica en inversión y creamos más empleos que en los trece años anteriores, aún nos quedan muchos capítulos por escribir.

	<p><i>Al final del video se escucha al Gobernador de Puebla, y a diversas personas adultas y menores de edad, arengando:</i></p>
	<p><i>Voz en off:</i></p>
	<p><i>¡El cambio es Posible!</i></p>

**TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_INV
ERSION_Y_EMPLEO_RA
Folio. RA00030-17**

Voz Gobernador de Puebla:

México necesita el cambio que en Puebla ya comenzó. Hace seis años las inversiones se iban a otros estados y no se generaban empleos, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, facilitamos la apertura de miles de empresas, entre otras, la primera planta de autos de lujo en el país, alcanzamos una cifra histórica en inversión y creamos más empleos que en los trece años anteriores, aún nos quedan muchos capítulos por escribir.

Al final del video se escucha al Gobernador de Puebla, y a diversas personas adultas y menores de edad, arengando:

Voz en off:

¡El cambio es Posible!

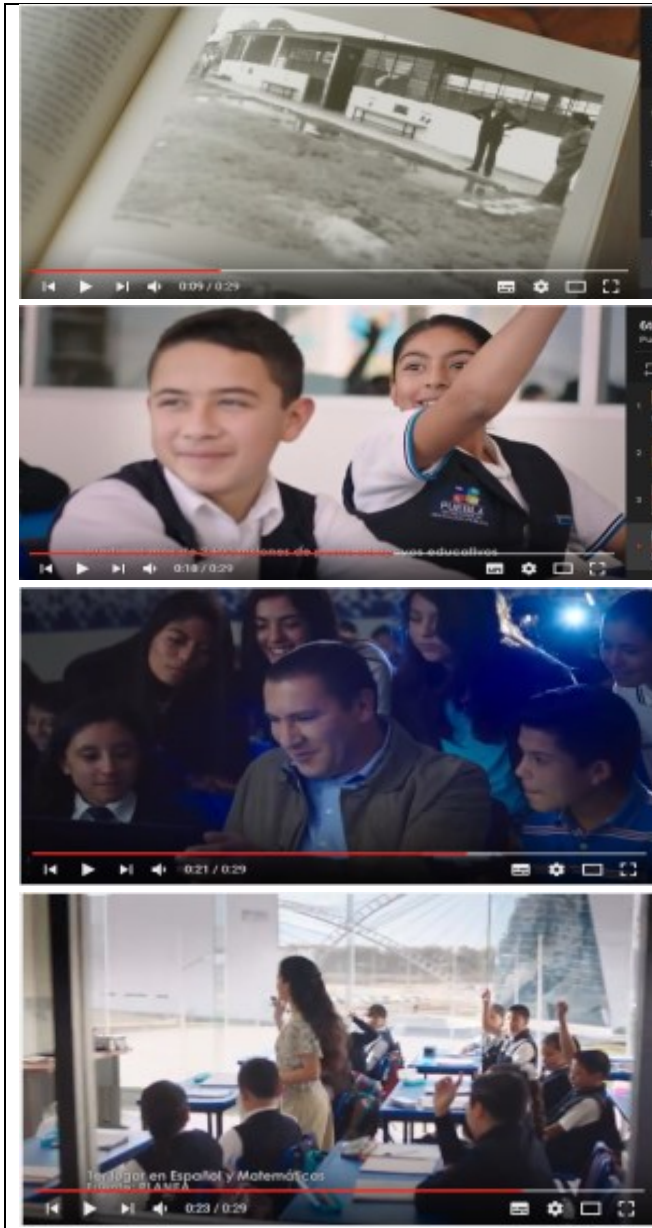
4. Promocional “Educación”

**TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_ED
UCACION_TV
Folio. RV00028-17**

IMÁGENES REPRESENTATIVAS

Audio

Voz Gobernador de Puebla:



México necesita el cambio que en Puebla ya comenzó. Hace seis años, la infraestructura educativa estaba deteriorada y ocupábamos los últimos lugares en calidad, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, invertimos más que nunca en escuelas, entregamos uniformes escolares gratuitos, becas, computadoras y tabletas, somos el estado que más avanzó en calidad educativa, aún nos quedan muchos capítulos que escribir.

Al final del video se escucha el grito de una multitud de personas adultas y niños, arengando:

Voz en off:

¡El cambio es Posible!

TESTIGO_MEXICO_NECESITA_EL_CAMBIO_QUE_PUEBLA_YA_COMENZO_EDUCACION_RA
Folio. RA0029-17

Voz Gobernador de Puebla:

México necesita el cambio que en Puebla ya comenzó. Hace seis años, la infraestructura educativa estaba deteriorada y ocupábamos los últimos lugares en calidad, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia, invertimos más que nunca en escuelas, entregamos uniformes escolares gratuitos, becas, computadoras y tabletas, somos el estado que más avanzó en calidad educativa, aún nos quedan muchos capítulos que escribir.

Al final del video se escucha el grito de una multitud de personas adultas y niños, arengando:

Voz en off:

¡El cambio es Posible!

Del contenido de los mencionados promocionales, se advierte lo siguiente:

1. La propaganda, por su contenido, es atribuible a Rafael Moreno Valle Rosas, quien actualmente es Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, lo cual es un hecho público y notorio.
2. Se tratan los temas en materia de salud, infraestructura y calidad de vida, inversión y empleo, así como de educación, en esa entidad federativa.
3. En los promocionales transmitidos por televisión, se observa, al final del mismo, en la parte superior derecha, una imagen que refiere al sexto informe de gobierno del mencionado servidor público.
4. La información proporcionada en dichos spots, refiere a programas y acciones del Gobierno del estado de Puebla, realizados durante el año 2016, como se advierte a continuación:
 - En el promocional relativo al tema de salud, en el mensaje se destaca lo siguiente: ***“Hace seis años ocupábamos los últimos lugares en todos los indicadores de salud, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia”***, de manera simultánea, aparece la imagen de un Hospital que se identifica como ***“Hospital para el niño poblano”***, y otro edificio que se

identifica como **“Hospital de Traumatología y Ortopedia, Doctor General Rafael Moreno Valle”**

Al respecto, es un hecho público y notorio, en términos de lo establecido en el artículo 461, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que el dos de febrero de dos mil dieciséis, fue inaugurado por el Presidente Enrique Peña Nieto, el Hospital de Traumatología y Ortopedia “Doctor y General Rafael Moreno Valle”.

- En el promocional relativo a infraestructura y calidad de vida, se advierte de manera destacada, lo siguiente: **“Hace seis años, la infraestructura estaba deteriorada y los espacios públicos abandonados, pero en Puebla escribimos una nueva página en la historia”**, de manera simultánea, aparece la imagen panorámica de la ciudad en la que se observa principalmente el segundo piso de la autopista, carreteras, puentes, acompañado de la frase **“invertimos más que nunca en obra, construimos el segundo piso de la autopista, carreteras, puentes”**.

Al respecto, es un hecho público y notorio, en términos de lo establecido en el artículo 461, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que el pasado dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, se inauguró el viaducto elevado o segundo piso del estado de Puebla

- En el promocional relativo a inversión y empleo, se advierte de forma destacada, lo siguiente: **“Hace seis años las inversiones se iban a otros estados y no se generaban empleos”**, seguida de la expresión **“pero en Puebla, escribimos una nueva página en la historia, facilitamos la apertura de miles de empresas, entre otras, la primera planta de autos de lujo en el país.**

Sobre lo anterior, es un hecho público y notorio, en términos de lo establecido en el artículo 461, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que la planta de autos de la marca comercial Audi, con una inversión de mil trescientos millones de dólares, aproximadamente, fue inaugurada en el estado de Puebla el pasado treinta de septiembre de dos mil dieciséis.


COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

- En el promocional relativo a educación, se destaca lo siguiente: la frase **“entregamos uniformes escolares gratuitos, becas, computadoras y tabletas, somos el estado que más avanzó en calidad educativa”**.

Al respecto, es un hecho público y notorio que el gobierno del estado de Puebla invirtió doscientos trece millones de pesos, aproximadamente, en la compra de uniformes escolares para alumnos de primaria y secundaria, durante el dos mil dieciséis.

Ahora bien, respecto de la propaganda en **Espectaculares** y **Parabuses**, de la información que obra en autos, se tiene acreditada la existencia de 4 anuncios espectaculares y uno en parabus, como se advierte a continuación:

UBICACIÓN	CONTENIDO
	<p>De una de las caras del espectacular se desprende el siguiente contenido:</p> <p>“Recuperamos nuestros espacios públicos”</p> <p><i>“El cambio es posible Moreno Valle”.</i></p> <p>Y de lado derecho de esta se observan a varios jóvenes en bicicleta.</p> <p>En la cara posterior del espectacular se lee la frase:</p> <p>Entregamos 365 mil tabletas y computadoras.</p> <p><i>“El cambio es posible Moreno Valle”.</i></p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

<p>Boulevard del Niño Poblano, con dirección del Boulevard Atlixcáyotl hacia la carretera federal Atlixco, a la altura de la tienda departamental El Palacio de Hierro, en el Municipio de San Andrés Cholula, Puebla. & Vial Atlixcayolt.</p>	<p>De lado derecho de esta, se observa a Rafael Moreno Valle en compañía de varios jóvenes, portando una tableta en las manos.</p>
<div data-bbox="302 642 863 1117"></div> <div data-bbox="315 1163 847 1558"></div> <p>Boulevard Atlixco (Carretera Federal Atlixco) aproximadamente a cien metros del Boulevard Municipio Libre (Avenida de las Torres) en el municipio San Andrés Cholula, Puebla.</p>	<p>Del espectacular se desprende la frase:</p> <p><i>“Creamos más empleos que en los 13 años anteriores”</i></p> <p><i>El cambio es posible Moreno Valle”.</i></p> <p>Observándose encima de dicha frase, la imagen del Gobernador de Puebla.</p> <p>Del siguiente espectacular se desprende la frase:</p> <p><i>“La mayor inversión extranjera directa en la historia”</i></p> <p><i>El cambio es posible Moreno Valle”.</i></p>

Parabus

UBICACIÓN	CONTENIDO
 <p>Vía Atlixcayotl, número 1101, Reserva Territorial Atlixcayolt, municipio de San Andrés Cholula, Puebla.</p>	<p>En el parabus se observa la frase:</p> <p><i>“Creamos más empleos que en los 13 años anteriores”, debajo de esta se observa “El cambio es posible” “Moreno Valle”</i></p> <p>Y encima de esta se observa la imagen del Gobernador de Puebla en compañía de una persona.</p>

Al respecto, en apariencia del buen derecho, se advierte lo siguiente:

- Los mensajes son coincidentes en contenido con los difundidos en radio y televisión.
- La imagen y el mensaje en la propaganda motivo de denuncia es proporcionada.

- La fotografía de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del estado de Puebla ocupa la mitad del anuncio, en tanto que el mensaje ocupa la otra mitad.
- La imagen del denunciado no aparece solo, sino en compañía de otras personas.
- El nombre de Rafael Moreno Valle Rosas, guarda proporción con el mensaje.
- Se usan frases para indicar que se han recuperado espacios públicos, que se han entregado tabletas y computadoras, que se han creado empleos, que se ha obtenido inversión extranjera, mensaje coincidente con la rendición de cuentas respecto del año de gobierno concluido.

En lo tocante a la dirección electrónica <http://www.puebla.mx>, la cual arrojó siguiente pantalla:





Se trata del portal de internet denominado *Gobierno de Puebla Comunicaciones*, en el cual se aprecia la publicación de diversas notas informativas relacionadas con la entidad poblana en temas de salud, deportes, acciones de gobierno, de las cuales destacan dos notas relacionadas con el Sexto Informe de Gobierno, intituladas: *Recuperamos nuestros espacios públicos*, *El cambio es posible – Moreno Valle* y *Cobertura Universal de Salud, El cambio es Posible, Moreno Valle*.

Respecto de la dirección electrónica <http://www.puebla.gob.mx/morenovalle6informe/>, la cual arroja la siguiente pantalla:



Cabe destacar que se trata de una página relacionada al sexto informe de Gobierno de Puebla, cuyo encabezado se titula *EL CAMBIO ES POSIBLE, MORENO VALLE*, la cual tiene alojados dos videos denominados *Infraestructura* y *Calidad de Vida y Salud*, que son coincidentes en imágenes y contenido con los difundidos en televisión antes reseñados.

Precisado lo anterior, es de señalarse que no existe prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, incluso respecto de hechos realizados durante todo su encargo, así como su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esa disposición tiene por alcance la prohibición de que traten de valerse de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares.

En efecto, a consideración de esta Comisión de Quejas y Denuncias, es innecesario precisar en la propaganda en que se difunde el informe de gobierno, si los logros o acciones que ahí se difunden, se llevaron a cabo durante el año que corresponde al

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

mencionado informe, e incluso, dado que en el particular se trata del sexto y último informe de labores, es razonable que se lleve a cabo una remembranza de aquéllos proyectos, programas, obras o acciones que tomaron más de un año, o bien, durante todo el periodo para el cual fue electo.

En tal sentido, conviene tener presente la Jurisprudencia 12/2015, de rubro PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, en la que, entre otras cuestiones, se sostiene lo siguiente:

“... a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes:

a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo”.

En el caso concreto (por tratarse de difusión de propaganda vinculada a un informe de gobierno), resulta válido que aparezca el nombre y la imagen del servidor público, siempre que no se busque exaltarle, lo que en el caso, bajo una óptica preliminar, no acontece, pues, como ha quedado precisado, las imágenes incluyen a grupos de personas con las que el Gobernador interactúa, y en todos los casos, lo que se realiza es informar de las actividades emprendidas y los logros alcanzados.

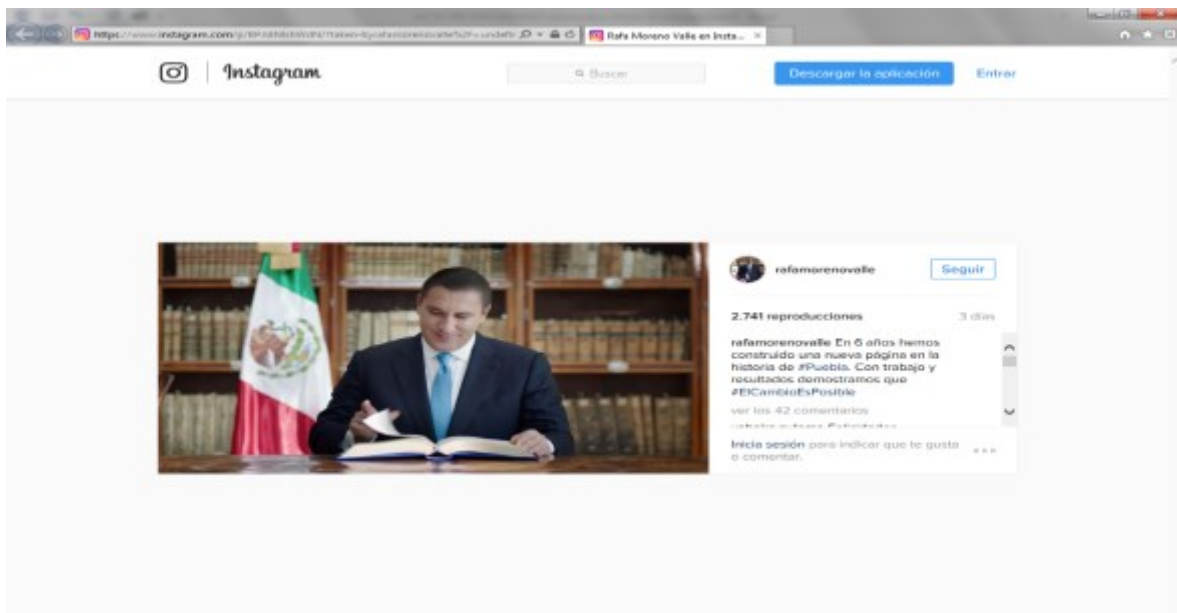
En este sentido, se considera que existe un equilibrio entre el contenido del mensaje y su representación gráfica, pues las imágenes ejemplifican y contextualizan el contenido del mensaje que se da a la ciudadanía, es decir, en un contexto del que se puede inferir con claridad el tema del que se trata.

Asimismo, aun cuando en las imágenes antes señaladas aparece el nombre e imagen del servidor público denunciado, lo cierto es que esto no resulta desproporcionado en relación con el resto de las imágenes y de igual forma con las expresiones que aparecen en las mismas.

Por todo lo anterior, debe concluirse que la medida cautelar, por cuanto hace al contenido de la propaganda denunciada que pudiera constituir promoción personalizada de Rafael Moreno Valle Rosas, debe de determinarse **improcedente**.

Redes Sociales

El contenido de la propaganda difundida en redes sociales denunciada, es el siguiente:

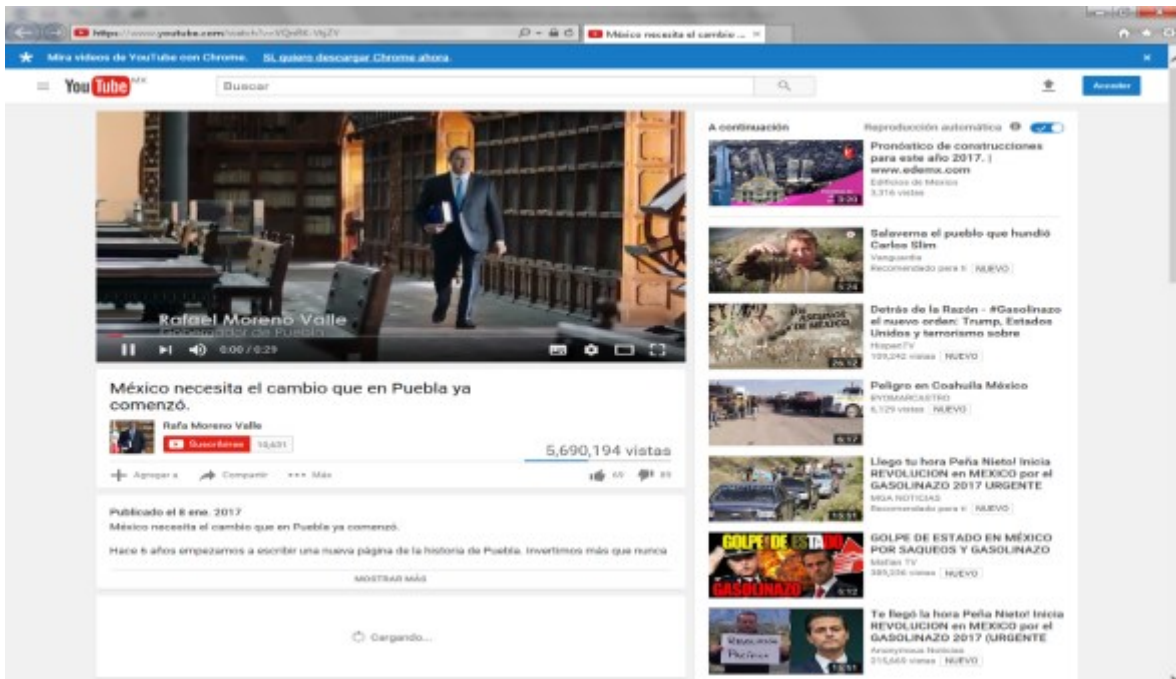


Respecto de la página que corresponde a la red social Instagram, se observa en el extremo derecho lo que al parecer es una publicación de la cuenta a nombre de Rafael Moreno Valle, misma señala: “[rafamorenovalle](#) En 6 años hemos construido una nueva página en la historia de [#Puebla](#). Con trabajo y resultados demostramos que [#ElCambioEsPosible](#)”.

En la parte central de dicho portal se aprecia un video en el cual se promueven logros de gobierno de Rafael Moreno Valle en la entidad poblana, relacionados con temas de infraestructura carretera, vialidades, puentes, parques, etc., destacando en el video, la imagen del Ejecutivo Estatal.

YouTube

Por lo que toca a la liga <https://www.youtube.com/watch?v=VQnRK-VtjZY>, la :



Se destaca la publicación de un video titulado “*México necesita el cambio que en Puebla ya comenzó*” con fecha de publicación del ocho de enero del año en curso, en dicho promocional se hace referencia a logros y acciones de gobierno

emprendidos por el Gobernador de Puebla, en materia de infraestructura, en donde se incluye preponderantemente el nombre e imagen del referido servidor público.

Facebook

Con relación a la dirección electrónica: <https://es-la.facebook.com/RafaelMorenoValle/>:



En la parte superior izquierda de la página, se advierte que el perfil corresponde a Rafael Moreno Valle, en la que se observa su nombre y fotografía. En la parte central, se visualiza una publicación cuyo título es: *COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD, EL CAMBIO ES POSIBLE, MORENO VALLE, 6 SEXTO INFORME DE GOBIERNO, PUEBLA* y en donde aparece la imagen del Gobernador del Estado de Puebla, presumiblemente en un hospital, frente a unos menores de edad.

Cabe precisar, que al analizar la mencionada cuenta de *Facebook*, dicha red social confirma que se trata de una página autentica del servidor público de referencia, lo anterior es así, dada la inclusión de la paloma blanca inserta en un círculo azul.

Twitter

En cuanto a la liga electrónica: <https://twitter.com/RafaMorenoValle/status/818513873250623488?lang=es&lang=es>, se despliega la siguiente pantalla:



Del contenido de la citada imagen, se advierte que se trata del sitio web de la denominada red social twitter, en la cual se aprecia lo que al parecer es una cuenta personal a nombre de Rafael Moreno Valle Rosas. Lo anterior es así, porque al examinar la cuenta de twitter, se pudo advertir que la misma se encuentra verificada, es decir, existe la confirmación y reconocimiento de su titular como propia derivado de la inclusión de la paloma blanca inserta en un círculo azul en dicha red social.

En ese portal, se visualiza una publicación con la siguiente leyenda “*México necesita el cambio que Puebla ya comenzó. Con trabajo y resultados demostramos que #ElCambioEsPosible.*”, en el cual se encuentra alojado un video el cual hace referencia a diversos logros y acciones de gobierno en materia de infraestructura, material que ha sido descrito anteriormente, que en obvio de repeticiones innecesarias se tiene por reproducido.

Por otra parte, de la publicidad alojada en redes sociales como: *Instagram, Twitter, Facebook* y *YouTube*, en particular, en la respectiva cuenta o perfil de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, se advierte que se trata de

propaganda que corresponde a su sexto informe de gobierno, cuyo contenido es similar al descrito en spots, espectaculares y parabuses, como se advierte en el apartado 2.1 que antecede.

Ahora bien, esta autoridad administrativa ha sostenido el criterio de que las redes sociales de internet se pueden clasificar como una modalidad de comunicación social, en términos de lo previsto en el artículo 134 constitucional y, consecuentemente, revisarse cuando se alegue que, por esta vía, se transgreden principios y normas constitucionales como la invocada.

Lo anterior, porque en el citado precepto constitucional se emplea el adjetivo indefinido “cualquier” para la expresión “modalidad de comunicación social”, de lo que se sigue que no se establece restricción, delimitación o señalamiento alguno al modo o tipo de comunicación social por el que se difunda la propaganda de carácter institucional.³⁷

En este contexto, por las razones antes expuestas, a consideración de esta Comisión de Quejas y Denuncias, toda vez que no se acreditó que los mensajes difundidos por Instagram, Twitter y Facebook, hayan sido publicidad pagada, en apariencia del buen derecho y sin prejuzgar el fondo del asunto, se considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada respecto de la propaganda alojada en las respectivas cuentas de redes sociales de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla.

Lo anterior, toda vez que, como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los contenidos alojados en redes sociales —como en el caso es Facebook—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un **elemento volitivo**, que supone cierto conocimiento del contenido buscado y la intención de quien desea acceder a determinado promocional para verlo. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo,

³⁷ Criterio similar fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-260/2012, por cuanto hace a propaganda o mensajes en salas de cine.

situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece al margen de la voluntad del usuario.

II. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA.

1. Marco normativo aplicable

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, 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:
[...]

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.
[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

[...]

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

[...]

Artículo 242.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

[...]

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

[...]

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de precampaña y campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

Asimismo, se establece que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o de un partido político, en tanto que, los actos anticipados de precampaña son aquellas expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

En este contexto, con las disposiciones citadas, se pretende evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público lleven a cabo actos anticipados de precampaña y campaña, en razón de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un precandidato, candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:³⁸

[...]

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;
- b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;
- c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

[...]

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, ha sostenido, acerca de la configuración de los actos anticipados de campaña,³⁹ lo siguiente:

[...]

Por lo tanto, la Sala Superior colige que en lo concerniente al presente asunto:

* No toda referencia o manifestación que encuentra algún punto de coincidencia o conexión con una plataforma electoral, por sí misma, se traduce en un acto anticipado de campaña.

[...]

* De ese modo, lo que prescribe la normatividad, reside en buscar un apoyo en la ciudadanía en general, frente a la cual, en forma abierta, se divulgue una oferta de gobierno y/o plataforma electoral y/o se solicite el voto mediante actos proselitistas, ya que es esto último lo que no pueden realizar los aspirantes, precandidatos o candidatos designados, antes del inicio de las campañas.

* Las expresiones o manifestaciones sobre temas que están en el interés de la opinión pública, configuran actos anticipados de campaña cuando se traducen,

³⁸ SUP-JRC-228/2016

³⁹ SUP-JRC-345/2016

de forma objetiva, en un proselitismo que busca promover una candidatura antes del periodo legalmente previsto para tal fin.

[...]

2. Análisis del caso concreto

El quejoso aduce que, con la difusión de la propaganda que motivó la denuncia, el denunciado está llevando a cabo actos anticipados de precampaña y campaña. A consideración de esta Comisión de Quejas y Denuncias, bajo la apariencia del buen derecho, la adopción de medidas cautelares es **IMPROCEDENTE**.

Lo anterior es así, porque en el particular, los elementos personal, temporal y subjetivo determinados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no se satisfacen en su totalidad para constituir un posible acto anticipado de precampaña o campaña.

En este sentido, se procede a hacer el análisis conforme a lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues es un hecho público y notorio la aspiración de Rafael Moreno Valle Rosas a la candidatura a la Presidencia de la República.
- **Elemento temporal: Este presupuesto sí se colma**, en atención a que aún y cuando no nos encontramos en el desarrollo de un proceso electoral, el máximo Tribunal de la materia estableció⁴⁰ que la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña se pueden denunciar dentro o fuera de un proceso electoral, en virtud de que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con miras en algún proceso electoral.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de la propaganda motivo de queja, no contiene la presentación

⁴⁰ Tesis XXV/2012, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, consultable en la página de internet <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXV/2012>.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

de una precandidatura o candidatura, ni presenta la plataforma electoral, menos aún se hace un llamado a votar por él.

Por todo lo razonado, esta autoridad electoral, bajo la apariencia del buen derecho, considera que los elementos contenidos en la propaganda que motivó la denuncia, no configuran actos anticipados de precampaña o campaña, debido a que no se aprecia algún acto tendente a solicitar el voto del electorado o algún apoyo para la obtención de una eventual candidatura a favor de Rafael Moreno Valle Rosas, con lo cual, como ya se dijo, no se actualiza el elemento subjetivo que refiere el criterio jurisdiccional antes señalado y analizado.

Asimismo, de los presuntos actos anticipados de precampaña, no se advierten manifestaciones vinculadas con el proceso interno de algún partido político, ni referencia a potenciales aspirantes o precandidatos para algún cargo de elección popular; como se mencionó no se encuentra en desarrollo algún proceso electoral federal, por lo que, tampoco está en curso algún interno de selección de candidatos. Por lo anterior, al no satisfacerse dos de los elementos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-274/2010⁴¹, para establecer que un acto constituyera acto anticipado de precampaña, en específico el elemento subjetivo y temporal, al no haberse presentarse plataforma electoral ni estar en periodo de precampañas en el presente caso.

Por tanto, se debe concluir que la adopción de medida cautelar, por cuanto hace a la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña por parte de Rafael Moreno Valle Rosas, es **IMPROCEDENTE**.

Finalmente, cabe precisar que esta determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

III. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS.

⁴¹ 1. El personal. Son los realizados por los militantes, aspirantes, o precandidatos de los partidos políticos. 2. Subjetivo. Los actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral y promover al candidato para obtener la postulación a un cargo de elección popular. 3. Temporal. Acontecen antes del procedimiento interno de selección respectivo y previamente al registro interno ante los institutos políticos.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

El denunciante argumenta que, Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla vulnera lo previsto en el artículo 242, párrafo 25, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en razón de que se aparta de la obligación de los servidores públicos de aplicar, en todo momento, los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que no le asiste la razón al quejoso y, por tanto, que no ha lugar a conceder las medidas precautorias solicitadas, por lo siguiente

El párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución General establece que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por su parte, la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-903/2015 determinó que si bien el referido precepto constitucional hace referencia a que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible advertir la exigencia de que los servidores públicos actúen con total imparcialidad, con el objeto que ningún partido, candidato o coalición obtenga algún beneficio que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.

En el caso, si bien es cierto que del informe rendido por la Dirección General de Puebla Comunicaciones, se acredita que esa dependencia solicitó la difusión del Sexto Informe de Labores del servidor público denunciado, mediante radio, televisión, espectaculares, parabuses y banners, conforme a las constancias de autos, hasta el momento no se advierte que el denunciado haya utilizado en forma indebida los recursos públicos de los que dispone en ejercicio del cargo que ostenta, con motivo de los mensajes que difundió con motivo de su 6º Informe de Labores, y que, como consecuencia de ello, se aprecie que haya faltado a su deber de aplicar con imparcialidad tales recursos.

Por tanto, desde una perspectiva preliminar, al no acreditarse el elemento normativo de utilización de recursos públicos que prevé la disposición constitucional, no ha

lugar a otorgar las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, sobre la base de la supuesta violación al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴² debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, *in fine*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia 5/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.- De la interpretación funcional del artículo 109, párrafo 3, in fine, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que el plazo para impugnar toda determinación del Instituto Nacional Electoral, sobre la adopción de medidas cautelares es de cuarenta y ocho horas, tanto en el procedimiento ordinario como en el especial; sin embargo, dicho plazo debe aplicarse también para la presentación del medio de impugnación cuando se combata la negativa o reserva de otorgar las medidas cautelares referidas, atendiendo a su naturaleza sumaria, al carácter urgente de la tramitación del recurso y al principio de igualdad procesal.

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

⁴² Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III.40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de la propaganda denunciada difundida en radio, televisión, espectaculares, parabuses, páginas de internet del gobierno del estado y redes sociales de Rafael Moreno Valle Rosas, de acuerdo a las consideraciones vertidas en considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada, por cuanto hace a la difusión del **banner** publicado en el portal digital del periódico El Universal, que motivó la denuncia, relativa al sexto informe de labores de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, lo anterior, en términos de lo razonado en el considerando **CUARTO** de esta resolución.

TERCERO. En apego a lo establecido en el mismo **CUARTO** considerando, se **ordena** al Gobernador del Estado de Puebla que, **de inmediato, dentro del plazo de veinticuatro horas** contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, suspenda, retire, cese o cancele, la difusión de los **banners alojados en el periódico El Universal**.

Para lo anterior, el referido servidor público deberá realizar todos los actos y gestiones necesarias, suficientes e idóneas, a fin de acatar a cabalidad lo ordenado en este acuerdo, debiendo remitir prueba de cumplimiento dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes, contadas a partir de la realización de estas acciones.

CUARTO. Se **vincula** al periódico El Universal Compañía Periodística Nacional S.A. de C.V., para que, en el mismo plazo de **veinticuatro horas** señalado, lleve a cabo los actos necesarios para retirar o suspender la difusión de la propaganda objeto de denuncia, debiendo, igualmente mandar prueba de cumplimiento a esta autoridad en el mismo plazo precisado.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

QUINTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias y más eficaces tendentes a notificar la presente determinación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 7, y 38, numerales 2 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

SEXTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión de procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, *in fine* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente acuerdo fue aprobado en la Segunda Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de enero de dos mil diecisiete, en los siguientes términos:

- I. Por mayoría de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno y de la Consejera Electoral Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, respecto a determinar **improcedente** la adopción de medidas cautelares relacionadas con la propaganda difundida en radio, televisión, espectaculares, parabuses, páginas de internet del Gobierno del estado de Puebla y redes sociales de Rafael Moreno Valle Rosas; con el voto en contra del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, quien anunció la emisión de un voto particular.
- II. Por mayoría de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, respecto de declarar **procedente** la medida cautelar solicitada relacionada con el *banner* publicado en el portal digital del periódico El Universal; con el voto en contra de la Consejera Electoral Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-1/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/GCC/CG/1/2017

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA