

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR CÉSAR URIBE SALINAS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO Y PROPAGANDA PERSONALIZADA, ATRIBUIBLE A CONSORCIO INTERAMERICANO DE COMUNICACIÓN, S.A. DE C.V.; EDICIONES DEL NORTE, S.A. DE C.V.; ENRIQUE PEÑA NIETO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, Y LUIS VIDEGARAY CASO, SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Ciudad de México, a 4 de junio de 2016

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El dos de junio de dos mil dieciséis, se tuvo por recibido en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja signado por César Uribe Salinas, en contra de Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V.; Ediciones del Norte, S.A. de C.V.; Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República Mexicana y Secretario de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, por la presunta publicación de una inserción en el periódico de circulación nacional denominado *Reforma*, en el que destaca la gestión de los servidores públicos referidos, lo que, a juicio del quejoso, podría constituir violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares (tutela preventiva), con la intención de evitar que dicho medio de comunicación impreso siga publicando propaganda gubernamental durante las campañas electorales.

¹ Visible a fojas 1 a 20 del expediente.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

II. RADICACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² El mismo día se acordó radicar la queja antes referida, reservándose su admisión hasta en tanto se culminara la etapa de investigación preliminar; en cuanto a la petición de medidas cautelares, se reservó la determinación atinente hasta que se definiera la admisión de la queja.

Asimismo, se ordenó requerir a Consorcio Interamericano de Comunicación, S.A. de C.V.; Ediciones del Norte, S.A. de C.V., y al Secretario de Hacienda y Crédito Público, diversa información necesaria para el dictado de la presente solicitud de medida cautelar.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.³ El tres de junio del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite la queja y se reservó acordar lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se culminara con la investigación respectiva.

Además, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafos 1, inciso b), y 3; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

² Visible a fojas 21 a 29 del expediente.

³ Visible a fojas 32 a 35 del expediente.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el caso, por tratarse de una posible infracción a lo previsto en los artículos 41 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 449, párrafo 1, incisos b), c), d) y f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como al acuerdo INE/CG66/2015 **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 449, PÁRRAFO 1, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTICULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, aprobado por el Consejo General de este Instituto el veinticinco de febrero de dos mil quince, y el acuerdo INE/CG78/2016 **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2015-2016 ASÍ COMO PARA LOS PROCESOS LOCALES ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS QUE SE CELEBREN EN 2016**, aprobado por el Consejo General de este Instituto el diecinueve de febrero de dos mil dieciséis.

Lo anterior, derivado de la presunta promoción personalizada y difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, a través de un diario de circulación nacional, motivo por el que se considera que este órgano colegiado cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

El quejoso alega, esencialmente, lo siguiente:

- Durante la etapa de campañas de los procesos electivos que se realizan en distintos estados del país, el periódico “Reforma”, medio impreso de circulación nacional, continúa publicando de manera ordinaria o sistemática propaganda gubernamental mediante inserciones pagadas, a través de las que se exaltan las acciones, logros, gestiones y programas de gobierno.
- Con dichas inserciones indefectiblemente se posiciona a los partidos políticos de donde emana el gobierno federal y funcionarios que se promocionan a través de las mismas.
- De manera particular, el primero de junio de este año se publicó un desplegado financiado por el Gobierno Federal intitulado: **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, el cual exalta las acciones del Gobierno Federal para mejorar los ingresos de la clase trabajadora, particularmente, la que está al servicio del Estado, y para abatir el rezago de los salarios.
- En dicha publicación se destaca la gestión de Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda, respectivamente, afectando la imparcialidad que debe regir en las contiendas que se desarrollan en distintas entidades federativas del país.
- El tema central de la publicación denunciada es la siguiente:
 - Cifras invertidas para mejorar salarios.
 - Cifras invertidas para créditos para la vivienda.
 - Fortalecimiento del empleo.
 - Medidas en materia de seguridad social y áreas médica.
 - Fortalecimiento de las prestaciones de los trabajadores.
 - Apología de servidores públicos.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

- Todas y cada una de las publicaciones tienen un denominador común, promover acciones positivas del Gobierno Federal y a la de sus gobernantes, con el ánimo de posicionar al gobierno federal, y beneficiar los partidos políticos de donde emana ese gobierno (PRI y PVEM).
- Al asociar a Enrique Peña Nieto y Luis Videgaray Caso, Presidente de la República y Secretario de Hacienda, respectivamente, con logros de gobierno fuera de un informe de actividades, se vulnera el 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

1. Ejemplar del periódico de circulación nacional *Reforma*, de primero de junio de la presente anualidad, mismo que contiene la inserción materia de denuncia, y que es del tenor siguiente:

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

México 3 de junio de 2016 E. ESPAÑA NACIONAL 9



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO





POR UN ESTADO AL SERVICIO DEL PÚBLICO
FSTSE

COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL - FSTSE

Como resultante de la relación de entendimiento formal respetuoso en el ámbito laboral, dentro del proceso de la política pactada entre el Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, continúa manteniéndose firmemente el diálogo, la concertación y los acuerdos para beneficio de los Trabajadores al Servicio del Estado, significándose la participación permanente entre el Gobierno – Trabajadores mediante avances graduales que mejoran las condiciones del ingreso abatiendo el rezago salarial.

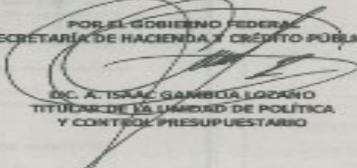
ACUERDOS SIGNADOS ENTRE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y LA FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

- 1.- Como resultado de las negociaciones con el Gobierno Federal se obtiene un incremento de 5.1% promedio ponderado, consistente en salario base y la suma de prestaciones económicas retroactivo al 1º de enero del presente año, que beneficiará a los trabajadores agrupados en la rama operativa (Administrativos y de Servicios Generales), subrayando la fórmula estratégica de beneficiar con un mayor porcentaje a los trabajadores con menores percepciones.
El porcentaje de incremento al salario base y las percepciones económicas que correspondan para los trabajadores pertenecientes a las Ramas Médica, Paramédica y Grupos Afines, conforme a su estructura salarial, serán retroactivos a partir del 1 de mayo de 2016.
- 2.- Como parte fundamental del incremento salarial, es ratificada la voluntad del Gobierno Federal para continuar impulsando la Capacitación para los Trabajadores al Servicio del Estado, otorgándose \$ 1,400.00 (UN MIL CUATROCIENTOS PESOS 00/100 MN) mensuales, los cuales son parte costizable al ISSSTE – FOVISSSTE que incide en el total de prestaciones plasmadas en la Ley.
- 3.- Con entera responsabilidad hemos de fortalecer a las instituciones de la República en general, y en lo particular, al Instituto de Vivienda de los Trabajadores del Estado Mexicano; en el caso concreto del Crédito "FOVISSSTE EN PESOS", se trabaja con el Instituto para ofrecer una tasa atractiva en beneficio de los trabajadores, siempre velando por la estabilidad económica financiera del FOVISSSTE, acorde a lo especificado en la reforma de la propia Ley del ISSSTE en su apartado de inversiones seguras y rentables.
Esta medida conllevará una mayor capacidad de compra en la adquisición de una vivienda amplia, de calidad y ubicación geográfica estratégica, acorde al Programa Nacional de Vivienda puesto en marcha por el Ciudadano Presidente de la República.
- 4.- Se destaca la sensibilidad del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Doctor Luis Videgaray Caso, para apoyar a los Trabajadores del Sector Salud, tanto de la propia Secretaría de Salud como del ISSSTE, con base en el Programa de Formalización del Empleo, se proyectó la incorporación de 73,000 plazas con seguridad social integral, 3 etapas anuales en la Secretaría de Salud y en el ISSSTE.
Esto permite una posición de firmeza en materia de seguridad social en cumplimiento y como resultante de la coordinación de esfuerzos, en el marco del gran compromiso de mantener la transparencia en el otorgamiento de los nombramientos; así como su asignación en las áreas médicas, enfermería, paramédicas y afines que se requieran y se justifican.
- 5.- Afirmamos de manera categórica que la relación laboral tiene como premisa fundamental la permanencia en el empleo, haciendo valer en todo momento, en apego a la Ley, la estabilidad laboral con seguridad social integral, garantizando los derechos laborales, así como el respeto pleno a la autonomía sindical.

Al Ciudadano Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, reconocemos, valoramos los presentes avances, que significan apuntalamiento a las reivindicaciones demandadas por los trabajadores.

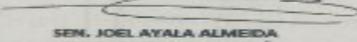
Ciudad de México, a 30 de mayo de 2016

POR EL GOBIERNO FEDERAL
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



DR. A. ISAAC GAMBÁ LOZANO
TITULAR DE LA UNIDAD DE POLÍTICA
Y CONTROL PRESUPUESTARIO

POR LA FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO



SEN. JOEL AYALA ALMEIDA
PRESIDENTE DEL COMITÉ
EJECUTIVO NACIONAL

Responsable de la publicación: Lic. Miguel Barba Cárdenas Inscripción pagada

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Dicho medio de prueba tiene el carácter de **documental privada**, en atención a lo dispuesto por los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción II, y 27, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto; probanza que será valorada en términos de lo dispuesto por el artículo 462, párrafos 1 y 3, de la mencionada ley general.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1. Oficio SFFA/007/2016 signado por el Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual manifestó que la referida Secretaría no contrató, ordenó o solicitó la publicación de la inserción intitulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, publicada el uno de junio del presente año, en la página nueve del periódico Reforma.

A dicho oficio adjuntó copias certificadas de:

- Oficio 100-169 de dieciséis de abril de dos mil trece, signado por Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual hace la designación del Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación.
- Oficio 395-184 de tres de junio de dos mil dieciséis, signado por la Titular de la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual informó que no contrató, ordenó o solicitó la publicación de la inserción intitulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, publicada el uno de junio del presente año en el periódico Reforma.
- Oficio 710.346.II/II.-358/16 de tres de junio del presente año, signado por la Directora General Adjunta de Finanzas y Tesorería de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual manifestó que derivado de una búsqueda en los registros de la base de datos de pagos de la Dirección

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

General de Recursos Financieros, no se tiene registro de pago realizado por la publicación en cuestión.

- Oficio 376-273/2016, de tres de junio de la presente anualidad, signado por la Directora General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del cual señaló que no se tiene registro del ciudadano Miguel Barba Cárdenas en dicha dependencia.
- Oficio 378-614 de tres de junio de la presente anualidad, signado por el Director General de Recursos Materiales, Obra Pública y Servicios Generales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual informó que no contrató la publicación de la inserción intitulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, publicada el uno de junio del presente año en el periódico Reforma.
- Oficio 307-A-1809 de tres de junio de dos mil dieciséis, signado por el Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestaria, a través del cual informa que no ordenó o instruyó y muchos menos celebró por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrato o convenio alguno que tuviera por objeto la publicación o inserción intitolado **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, publicado en el periódico Reforma.
- Comunicado Conjunto Gobierno Federal SHCP-FSTSE entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, de diecinueve de julio de dos mil trece.
- Comunicado Conjunto Gobierno Federal-FSTSE entre Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, de tres de julio de dos mil catorce.
- Comunicado Conjunto Gobierno Federal-FSTSE entre Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, de diez de junio de dos mil quince.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

- Comunicado Conjunto Gobierno Federal-FSTSE entre Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, de treinta de mayo de dos mil dieciséis.

Los elementos de prueba antes referidos tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas** emitidas por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, 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; 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

2. Escrito signado por el apoderado legal para Pleitos y Cobranzas de Consorcio Interamericano, S.A. de C.V., por medio del cual comunicó que la información solicitada, referente a los servicios prestados a terceros por algún anuncio y publicidad, la otorga la empresa Ediciones del Norte, S.A. de C.V.

3. Escrito signado por el apoderado legal de Pleitos y Cobranzas de Ediciones del Norte, S.A. de C.V., por medio del cual informó:

- Que Miguel Barba Cárdenas solicitó la publicación de la inserción intitulada *COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE*, publicada el uno de julio del presente año.
- Por el servicio de publicación de dicha inserción se generó la factura FC237358 a nombre de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
- Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no solicitó el servicio de la publicación en cuestión.

Asimismo, manifestó que de la publicación cuestionada no se advierte promoción personalizada con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales y que la misma se desprende información de interés general.

Al referido escrito anexó en copia simple:

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

- Carta de responsabilidad de publicación a nombre de Miguel Barba Cárdenas por la inserción de uno de junio de dos mil dieciséis.
- Factura número FC237358 de primero de junio del presente año a nombre de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
- Orden de inserción 310562554 por la publicación de una inserción el día uno de junio del presente año en el periódico Reforma a nombre de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
- Comunicado Conjunto Gobierno Federal-FSTSE entre Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, de treinta de mayo de dos mil dieciséis.

Los elementos probatorios identificados con los números 2 y 3 se consideran **documentales privadas**, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción II, y 27, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, al provenir de una persona moral, probanzas que serán valoradas en términos de lo dispuesto por el artículo 462, párrafos 1 y 3, de la mencionada ley general.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- Del ejemplar del periódico *Reforma* aportado por el quejoso, correspondiente al primero de junio del presente año, se tiene por acreditada la existencia y contenido de la inserción intitulada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**.
- De la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se obtiene que dicha dependencia no intervino en la difusión de la inserción denunciada.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

- De lo informado por las empresas editoras del periódico Reforma, se obtiene que fue Miguel Barba Cárdenas quien contrató la difusión de la publicación denunciada y que ésta fue facturada a nombre de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

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

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **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.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **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.

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.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Así, 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.

La situación mencionada 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.

Ahora bien, 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.

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.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de las 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 Jurisprudencia **21/98**⁴ emitida por el 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

⁴ [J] P./J. 21/98 Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, No. Registro 196727.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

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 los resultados 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.”

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda 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

El quejoso adujo que durante la etapa de campañas de los procesos electorales que se celebran en los trece estados de la República y en la Ciudad de México, el medio impreso de circulación nacional *Reforma*, continúa publicando de manera ordinaria y sistemática propaganda gubernamental mediante inserciones pagadas, a través de las cuales se exaltan acciones, logros, gestiones y programas de gobierno.

En el caso, adujo que el día primero de junio del año en curso, se publicó un desplegado intitulado: **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, el cual, a consideración del denunciante, exalta acciones del Gobierno de la República, señalando las cifras invertidas por el Gobierno Federal para mejorar los salarios, los créditos otorgados por el FOVISSTE para la vivienda, fortalecer el empleo, la seguridad social y áreas médicas, acciones que constituyen una medida para fortalecer las prestaciones de los trabajadores al servicio del Estado, destacándose la gestión de Enrique Peña Nieto, Presidente de la República y Luis Videgaray Caso, Secretario de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal para llegar a dichos acuerdos.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

En mérito de lo anterior, el denunciante solicitó como tutela preventiva la adopción de medidas cautelares con el propósito de evitar que el periódico de circulación nacional *Reforma* siga publicando propaganda gubernamental durante las campañas electorales, generando una ventaja a los partidos políticos de donde emanan los gobernantes denunciados frente a sus opositores.

A) HECHOS CONSUMADOS

Este órgano colegiado considera que es **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada por el quejoso, con base en las siguientes consideraciones.

Conforme a lo argumentado por el quejoso, de manera destacada refiere a la publicación del día primero de junio del año en curso, en el periódico de circulación nacional *Reforma*, en que apareció un desplegado intitulado: **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, el cual quedó acreditado con el ejemplar de dicho medio de comunicación impreso aportada por el quejoso.

Por ello, para efectos del dictado de la presente determinación, válidamente puede afirmarse que la conducta materia de análisis se refiere a hechos **ya acontecidos o consumados**, los cuales resultan de imposible reparación, entendiéndose como tales aquellos cuyos efectos no pueden retrotraerse y que sean materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes de que ocurrieran los actos denunciados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En tal virtud, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre hechos consumados, pues como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la base de hechos que ya no acontecen.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

B) TUTELA PREVENTIVA

En relación con la figura de la tutela preventiva, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha aceptado su aplicación, partiendo de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos, la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyan en obstáculos para su protección y garantía, por lo que se estima que este tiene derecho a que el órgano del Estado que conoce de su petición, le brinde una tutela que resulte adecuada para solucionar o prevenir en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad, preventiva o represiva.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función eliminar los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o satisfacer el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela preventiva está relacionada con los mecanismos que tienen por función eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada.⁵

La tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.

⁵ Algunos procesalistas contemporáneos coinciden que Calamandrei ya reconocía la tutela preventiva, cuando postulaba que la tutela jurisdiccional no solo tenía como finalidad eliminar a posteriori el daño producido por la lesión de un derecho, sino evitar a priori el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no culminada.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la prevención de un daño inminente.

La tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

Esta figura se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato,⁶ esto es, la acción o conducta (activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **14/2015**,⁷ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguientes:

“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.- La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra

⁶ Descrito en esos términos por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder. Madrid, Trotta, 2000).

⁷ Consultable en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Tutela.preventiva>

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.”

1) DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO

Como se adelantó, el quejoso alega que el desplegado denunciado constituye la difusión de propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, por lo que es menester traer a colación, en primer término, el marco jurídico atinente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 41.

[...]

III. ..

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Artículo 209.

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

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

De la revisión de las disposiciones constitucionales y legales, se advierte que:

Los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal; y 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contienen una norma prohibitiva que establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Asimismo, prevén supuestos de excepción para la difusión de este tipo de propaganda, la cual se debe referir a los siguientes temas:

- Servicios educativos.
- Servicios de salud.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

- Campañas de información de las autoridades electorales.
- Servicios de protección civil en casos de emergencia.

La regulación de estas excepciones tiene el fin de no limitar la difusión de propaganda relativa a campañas informativas y de información social de los órganos del Estado, y que se estiman necesarias para el cumplimiento de objetivos gubernamentales.

Es importante referir que la propaganda exceptuada, en todo momento, deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

Por su parte, el artículo 449, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido es atribuible a las autoridades o servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, del Distrito Federal, y cualquier otro ente público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado de forma reiterada en el sentido de que tal prohibición tiene por objeto evitar que pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de determinado partido político o candidato, teniendo en cuenta que el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualquier ente público, observen una conducta imparcial en las elecciones.

Cabe destacar que, las disposiciones constitucionales y legales antes descritas, no tiene por objeto impedir a los funcionarios públicos que lleven a cabo los actos inherentes al ejercicio de sus funciones, menos prohibir su participación activa en la entrega de bienes y servicios a los gobernados, ya que ello podría atentar contra el desarrollo correcto de la función pública que están obligados a cumplir.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

En efecto, la función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno; de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente, que con ese actuar no contravengamos disposiciones de orden público.

Al respecto, la Sala Superior en sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-428/2012 consideró que, para demostrar la vulneración a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la jornada comicial, es menester acreditar:

- La difusión en medios de comunicación social de propaganda gubernamental; es decir de aquella proveniente de los poderes públicos, autoridades, funciones o servidores públicos o de cualquier ente gubernamental que tenga por objeto publicitar programas, acciones, obras públicas, medidas o logros de gobierno, tendentes a conseguir la aceptación de la sociedad; y
- Que tal difusión se realice durante el periodo prohibido, esto es, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

En este sentido, se debe considerar como propaganda gubernamental toda aquella información publicada o difundida que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural, político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que, por su contenido, no sea posible considerarlos como notas periodísticas, difundidas en ejercicio de los derechos previstos en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente **SUP-RAP-119/2010**, determinó que la difusión de propaganda gubernamental, no requiere efectuarse en un contexto determinado o

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

por virtud de un mecanismo definido, sino que basta que se trate de un mensaje de cuyo contenido se advierta la finalidad de obtener adeptos o aprobación en la forma de Gobierno, y que el contenido de ese mensaje sea transmitido por un medio de comunicación, para considerar que la propaganda gubernamental ha sido difundida.

De igual modo, el Consejo General del INE emitió el ***Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales 2015-2016, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2016***⁸, que tiene como finalidad garantizar que se cumplan los principios de seguridad jurídica, certeza, imparcialidad y equidad durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, de los procesos electorales a celebrarse en dos mil dieciséis.

En particular, el punto tercero de dicho acuerdo establece que deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en medios de comunicación social, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en los términos y con las excepciones establecidas en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, a partir del inicio de cada una de las campañas respectivas y hasta el cinco de junio de dos mil dieciséis.

Asimismo, el punto de acuerdo cuarto, en la parte que interesa, señala que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno, esto es, no podrá difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.

⁸ Acuerdo INE/CG78/2016 de dieciocho de febrero, así como el acuerdo INE/CG173/2016, que lo modifican con motivo de las solicitudes del Instituto Nacional de la Mujeres, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Chihuahua. Tales determinaciones pueden consultarse en el portal de internet del Instituto Nacional Electoral <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/normas6>.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

De igual manera, en dicho acuerdo se establecen las campañas públicas que se consideran dentro de las excepciones⁹ a las prohibiciones que en materia de propaganda gubernamental prevé el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia **18/2011**,¹⁰ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que refiere lo siguiente:

⁹ La campaña "Nacional" sobre promoción turística del Consejo de Promoción Turística de México; La campaña "Horario de Verano", versiones "Inicio Fronterizo" y "Resto de la República" de la Secretaría de Energía (SENER); La campaña "Seguridad Vial", versión "Semana Santa", de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); La campaña "Seguridad Vial" de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; La campaña "Declaración Anual e Informativa" co-emitada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); La propaganda con el tema "Difusión de sorteos" de la Lotería Nacional; La propaganda con el tema "Mensajes de promoción y publicidad para la venta directa de sus productos" de Pronósticos para la Asistencia Pública; Las campañas "Chécate, Mídete, Muévete 2016", "Es tu vida, es tu futuro, hazlo seguro" y "Seguro de estudiantes" del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Las campañas "Primera Semana Nacional de Salud 2016" y "Segunda Semana Nacional de Salud 2016" del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia (CENSIA); Las campañas "Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" y "Borremos el Acoso Escolar (bullying) de Nuestra Vida" del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Las campañas "Cultura del Agua, por un México con Agua" y "Protección a Centros de Población" de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); La campaña "Contaminación Ambiental" de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; El programa de radio "Ciudadanía ambiental" del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU); La campaña "Prevención de incendios 2016" de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); La campaña con el tema "Comunicación y difusión de la garantía y servicio que brinda la PRODECON" que difunda la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON); Las campañas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) para promover el derecho a la no discriminación e incidir en la prevención y eliminación de la misma; La campaña genérica y la relativa a los "Niños, Niñas y Adolescentes que por diversas causas viajan solos", ambas del Instituto Nacional de Migración; Las campañas de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para difundir temas orientados a poner fin a la violencia de género; La campaña "Reforma Penal" de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC); Las campañas "Reforma Educativa", versiones "Fortalecimiento al desarrollo profesional docente" Etapa 1 y Etapa 2; "Quehacer Educativo", versiones "Igualdad, equidad e inclusión educativa. Etapa 1", "Premio Nacional de Ciencias y Artes 2016" y "Promoción de la Lectura y Becas 2016. Etapa 1"; y "Opciones de Educación Media Superior y Superior", versiones "Programa de Matrícula de Educación Superior" y "Tele bachilleratos comunitarios", de la Secretaría de Educación Pública (SEP); Las campañas de la Secretaría de Cultura, antes Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, para dar a conocer sus actividades y servicios para motivar el interés cultural y artístico; La campaña "Letras sin Fronteras" del Fondo de Cultura Económica (FCE) para la difusión de prestaciones de libros y actividades culturales; La campaña de Educal, S.A. de C.V., para difundir sus actividades culturales y promociones de libros; La "Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo" del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA); La campaña del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) relativa a los servicios educativos y de capacitación que ofrece; Las campañas de difusión cultural, en las áreas de música, teatro, danza, museos y literatura, del Instituto Nacional de las Bellas Artes y Literatura (INBA); Las campañas de difusión de actividades culturales, como exposiciones, zonas arqueológicas, museos, actividades académicas y protección del patrimonio cultural, del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); La campaña del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) para promover, fortalecer, preservar y desarrollar las lenguas indígenas; Las campañas "Oferta Educativa", versión "Convocatoria de Ingreso"; "Exposiciones y Ferias", versión "Expoprofesiográfica Nivel Superior"; y "Quehacer Institucional", versiones "80 Aniversario del IPN" y "Orgullo Politécnico", del Instituto Politécnico Nacional (IPN); La campaña de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) para la difusión de sus servicios académicos de licenciaturas y posgrado; La campaña de "captación de figuras educativas" del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); La campaña "Muévete", en sus versiones "Muévete en 30", "Muévete en el Trabajo" y "Muévete en la Escuela", de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE); Las campañas de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) para la protección y defensa de los consumidores; La campaña del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria (SENASICA) para mantener informada a la población respecto de la Sanidad e inocuidad de los alimentos y el sector agropecuario; La campaña "Prevención integral del embarazo no planeado e infecciones de transmisión sexual en adolescentes" del Consejo Nacional de Población denominada; y La campaña "Cil Aniversario de la Gesta Heroica del Puerto de Veracruz" de la Secretaría de Marina.

¹⁰ Consultable en la página de internet identificada con el link http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/54_jurisprudencia-18-2011.pdf

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.—De la interpretación de los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.”

De dicho criterio se desprende que la finalidad de la prohibición de difundir propaganda gubernamental es evitar que esta influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, en tanto el sistema democrático ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos a través de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos observen una conducta imparcial en las elecciones.

Definición de Propaganda Gubernamental

En principio, cabe destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012, estableció que por propaganda gubernamental debe entenderse: *al conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas que tenga como finalidad hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.*¹¹¹²

En ese sentido, la Sala Regional Especializada en la sentencia dictada el quince de mayo de dos mil quince, al resolver el procedimiento especial sancionador

¹¹ Revisar sentencia dictada por la Sala Superior el once de julio de dos mil doce en el expediente SUP-RAP-360/2012.

¹² Revisar sentencia dictada por la Sala Superior el doce de septiembre de dos mil doce en el expediente SUP-RAP-428/2012.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

SRE-PSL 4/2015,¹³ estimó que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos de:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b) Que este se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno; y,
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía.

Análisis del caso concreto.

En esencia, el quejoso alega que el periódico *REFORMA* continúa publicando de manera ordinaria propaganda gubernamental, mediante inserciones pagadas, en periodo de campaña, lo cual está prohibido. Asimismo, y de manera destacada, señala que el primero de junio de este año, se publicó la inserción pagada denominada **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE** que, a juicio del denunciante, es propaganda gubernamental publicada por el Presidente de México y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, lo que contraviene la normatividad electoral, al estar en desarrollo la fase de campañas en diversos estados de la República.

En concepto de esta autoridad, resulta **IMPROCEDENTE** otorgar la medida cautelar solicitada por el quejoso, en tutela preventiva, con base lo siguiente:

El quejoso cuestiona la referida publicación porque, según su dicho, se trata de propaganda gubernamental, y en varios estados del país se están desarrollando procesos electorales, que se encuentran en fase de campaña; lo cual, está prohibido.

¹³ En atención al criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el seis de julio de dos mil once el recurso identificado con la clave SUP-RAP-74/2011 y su acumulado SUP-RAP-75/2011.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

La inserción de la que se queja el denunciante, contiene el texto es el siguiente:

COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE

Como resultante de la relación de entendimiento formal respetuoso en el ámbito laboral, dentro del proceso de la política pactada entre el Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, continúa manteniéndose firmemente el diálogo, la concertación y los acuerdos para beneficio de los Trabajadores al Servicio del Estado, significándose la participación permanente entre el Gobierno — Trabajadores mediante avances graduales que mejoran las condiciones del ingreso abatiendo el rezago salarial.

ACUERDOS SIGNADOS ENTRE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y LA FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

1.- Como resultado de las negociaciones con el Gobierno Federal se obtiene un incremento de 5.1% promedio ponderado, consistente en salario base y la suma de prestaciones económicas retroactivo al 1° de enero del presente año, que beneficiará a los trabajadores agrupados en la rama operativa (Administrativos y de Servicios Generales), subrayando la fórmula estratégica de beneficiar con un mayor porcentaje a los trabajadores con menores percepciones.

El porcentaje de incremento al salario base y las percepciones económicas que correspondan para los trabajadores pertenecientes a las Ramas Médica, Paramédica y Grupos Afines, conforme a su estructura salarial, serán retroactivos a partir del 1 de mayo de 2016.

*2.- Como parte fundamental del incremento salarial, es ratificada la voluntad del **Gobierno Federal** para continuar impulsando la Capacitación para los Trabajadores al Servicio del Estado, obteniéndose \$1,400.00 (UN MIL CUATROCIENTOS PESOS 00/100 MN) mensuales, los cuales son parte cotizable al ISSSTE — FOVISSSTE que incide en el total de prestaciones plasmadas en la Ley.*

3.- Con entera responsabilidad hemos de fortalecer a las Instituciones de la República en general, y en lo particular, al Instituto de Vivienda de los

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Trabajadores del Estado Mexicano; en el caso concreto - del Crédito "FOVISSTE EN PESOS", se trabaja con el Instituto para ofrecer una tasa atractiva en beneficio de los trabajadores, siempre velando por la estabilidad económica financiera del FOVISSSTE, acorde a lo especificado en la reforma de la propia Ley del ISSSTE en su apartado de inversiones seguras y rentables.

*Esta medida conllevará una mayor capacidad de compra en la adquisición de una vivienda amplia, de calidad y ubicación geográfica estratégica, acorde al Programa Nacional de Vivienda puesto en marcha por el **Ciudadano Presidente de la República**.*

*4.- Se destaca la sensibilidad del Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Doctor Luis Videgaray Caso**, para apoyar a los Trabajadores del Sector Salud, tanto de la propia Secretaría de Salud como del ISSSTE; con base en el Programa de Formalización del Empleo, se proyectó la incorporación de 73,000 plazas con seguridad social integral, 3 etapas anuales en la Secretaría de Salud y en el ISSSTE:*

Esto permite una posición de firmeza en materia de seguridad social en cumplimiento y como resultante de la coordinación de esfuerzos, en el marco del gran compromiso de mantener la transparencia en el otorgamiento de los nombramientos; así como su asignación en las áreas médicas, enfermería, paramédicas y afines que se requieren y se justifican.

5.- Afirmamos de manera categórica que la relación laboral tiene como premisa fundamental la permanencia en el empleo, haciendo valer en todo momento, en apego a la Ley, la estabilidad laboral con seguridad social integral, garantizando los derechos laborales, así como el respeto pleno a la autonomía sindical.

***Al Ciudadano Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto**, reconocemos, valoramos los presentes avances, que significan apuntalamiento a las reivindicaciones demandadas por los trabajadores.*

Ciudad de México, a 30 de mayo de 2016

(Finalmente, se aprecia que las personas que firmaron los mencionados acuerdos, fueron por el Gobierno Federal, Isaac Gamboa Lozano, Titular de la Unidad Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Joel Ayala Almeida, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional).

Como aprecia, el contenido de la inserción refiere a un comunicado conjunto entre la Secretaría de Hacienda y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual debe distinguirse de la difusión del mismo.

El comunicado es la información que se emite respecto de algún acto o hecho. En el caso, según se obtiene del texto antes transcrito, tal comunicado fue elaborado conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, la difusión es el acto de dar a conocer al público un comunicado, es decir, de difundirlo masivamente.

En ese sentido, el artículo 41, Base III, apartado C, constitucional señala que durante el tiempo que transcurran las campañas electorales y hasta que concluya la jornada electoral, deberá suspenderse la **difusión** en los medios de comunicación social, de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Como se advierte, la prohibición dirigida a los diversos entes gubernamentales consiste en suspender la **difusión** de propaganda gubernamental, durante el periodo ahí señalado, más no abstenerse de llevar a cabo las actividades que corresponden a los encargos que ejercen, entre los que se encuentran celebrar acuerdos con diferentes sujetos de derecho, y participar o intervenir en la elaboración de comunicados de tales acuerdos.

En el caso, de las constancias que obran en el expediente citado al rubro, no se advierte alguna que evidencie que la inserción cuestionada por el quejoso, haya sido **publicada o difundida** por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o alguna otra dependencia del gobierno federal, dado que:

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Según se obtiene de la misma inserción, el responsable de la publicación fue Miguel Barba Cárdenas, tal como se observa al pie de ésta. Dicha persona no guarda algún vínculo de carácter laboral o administrativo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se desprende de la información rendida por la propia dependencia.

Por otra parte, esta información es congruente con la proporcionada por Ediciones del Norte, S.A. de C.V., responsable de la publicación del periódico *REFORMA*, pues precisó que con motivo de dicha inserción se generó la factura FC237358 a nombre de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, es decir, que se trata de una persona moral distinta a las autoridades denunciadas por su difusión.

En efecto, como se aprecia de la anterior transcripción, el material denunciado es la publicación de un comunicado conjunto entre el Gobierno Federal y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, a través del cual dan a conocer diversos acuerdos signados entre estas dos entidades, lo cual bajo la apariencia del buen derecho no se encuentra prohibido, sino que es su difusión la que pudiera vulnerar la normatividad electoral; sin embargo, se reitera, no existe hasta el momento constancia en autos que acredite alguna participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para difundirlo, que es el motivo de inconformidad del quejoso.

Por otra parte, ha sido criterio mayoritario de la Comisión de Quejas y Denuncias que para decretar la tutela preventiva, en caso de violaciones a la restricción constitucional de propaganda gubernamental en periodo prohibido, se requiere de una sistematicidad en los actos denunciados, y en el caso, sólo existe una inserción que se publicó en el periódico *REFORMA* el uno de junio del presente año, elemento que, de conformidad con los criterios asumidos por esta autoridad, resulta insuficiente para demostrar la mencionada sistematicidad y ordenar en tutela preventiva, el cese de los actos correspondientes.

Asimismo, del análisis de la publicación denunciada, no se advierte que por su contenido, pueda ser considerada como propaganda gubernamental, en la medida en que, bajo la apariencia del buen derecho, los datos que proporciona no

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

refieren a logros o avances de las gestiones gubernamentales, sino que brindan información acerca del resultado de las negociaciones entre el gobierno federal y la organización sindical ahí mencionada, lo que constituye un tema de interés para los agremiados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

No es óbice a lo anterior, el que aparezca el logotipo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el escudo nacional, se mencione a dicha dependencia, así como a diversos funcionarios públicos, porque dicha secretaría suscribió los acuerdos que se mencionan en la multimencionada inserción, lo cual, no es ilícito, y en esa medida es que se hace referencia a la existencia de un comunicado conjunto sobre acciones en las que intervino, más no así en su publicación, que de acuerdo con lo antes razonado, quedó a cargo de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, respecto de lo alegado por el quejoso en el sentido de que el periódico *REFORMA* ha publicado de manera ordinaria y sistemática propaganda gubernamental, mediante inserciones pagadas, en periodo de campaña, cabe decir que de las constancias que obran en autos, no existe alguna evidencia de la referida sistematicidad, pues el quejoso sólo aportó la edición del día primero de junio del año en curso, lo cual por sí mismo, para el dictado de medidas cautelares, es insuficiente a fin de demostrar la conducta sistemática que se atribuye a ese diario.

Además, como se vio con anterioridad, tal publicación, bajo la apariencia del buen derecho, no contiene propaganda gubernamental para considerar que su difusión se encuentra fuera de la ley con motivo de la fase en que se encuentran los procesos electorales locales.

Con base en las consideraciones que anteceden, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que el **COMUNICADO CONJUNTO GOBIERNO FEDERAL-FSTSE**, no actualiza alguna prohibición en materia electoral, por lo que no ha lugar a conceder la tutela preventiva.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

2) PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE SERVIDORES PÚBLICOS

Por otra parte, el quejoso alega que el material denunciado es violatorio del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, puesto que constituye propaganda personalizada de los servidores públicos que se mencionan en la misma.

Consideraciones Generales:

El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, establece:

- 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.
- A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin: esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones.
- Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

En ese contexto, la disposición constitucional que se analiza contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

En consonancia con lo anterior, el artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que constituirá infracción de la autoridad o servidor público, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134, de la Constitución Federal, **cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.**

Con relación a la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política Federal, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza propaganda personalizada cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, se estima necesario realizar las precisiones siguientes:

- a. De conformidad con el propio dispositivo constitucional, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional; y

- b. Al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, **prensa**, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

Asimismo, cabe decir que el artículo 134 de la Constitución Federal contiene dos aspectos, por una parte, el derecho a la información sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información; y por otra parte, el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo del proceso electoral.

Sin embargo, las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, ni menos impiden su participación en las actividades que deban realizar tal fin.

En efecto, la disposición constitucional bajo estudio no se traduce en una prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, 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.

De esto se desprende que ante cualquier conducta que pueda constituir una vulneración al mandato constitucional, debe efectuarse un análisis minucioso caso por caso, en el que se tomen en consideración ambos componentes, ponderándolos en forma que ninguno de ellos se vea excluido en detrimento del otro; es decir, garantizando el derecho fundamental de acceso a la información pública y la subsistencia del principio de equidad en los comicios, traducido en un interés público de importancia preponderante para el Estado. Lo anterior en razón de la necesaria coexistencia de dichos principios en la propaganda gubernamental.

Debe hacerse énfasis en los criterios que ha delimitado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre este tópico,

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

particularmente que el solo hecho de que la propaganda institucional contenga el nombre e imagen del servidor público no constituye propaganda personalizada.¹⁴

Asimismo, que la promoción personalizada se actualiza cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.¹⁵

De esta forma, para el máximo tribunal en la materia, la simple circunstancia de que en notas periodísticas, fotografías e impresiones de internet, aparezca la imagen y nombre de un funcionario público, en diversos actos públicos, no es suficiente para acreditar el uso de los medios de comunicación para hacerse promoción de manera personal y directa.¹⁶

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 12/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguientes:

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

¹⁴ Véase las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-49/2009, SUP-RAP-64/2009, SUP-RAP-72/2009, SUP-RAP-71/2009 y SUP-RAP-96/2009.

¹⁵ Véase la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-43/2009.

¹⁶ Véase las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-25/2009 y SUP-RAP-72/2009.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

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.

Análisis del caso concreto.

Del análisis integral y contextual del material denunciado, en concepto de esta autoridad, bajo la apariencia del buen derecho, no se aprecian elementos suficientes para poder concluir que se trata de promoción personalizada de algún servidor público.

De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015, los elementos para identificar la promoción personalizada de los servidores públicos, son el elemento personal, el objetivo y el temporal.

En cuanto al elemento personal, cabe decir que en la publicación cuestionada, los servidores públicos mencionados son el Presidente de la República, el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de esta última dependencia.

En relación con el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, su mención se encuentra relacionada con su carácter de titular del Gobierno Federal; su cargo se menciona dos veces y en una sola ocasión se utiliza su nombre, en toda la inserción.

En cuanto al Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, sólo se le menciona una sola vez.

En cuanto al Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Isaac Gamboa Lozano, si bien aparece su nombre y supuesta firma, se hace con el fin de informar quién suscribió los acuerdos a que refiere la inserción denunciada.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

De lo anterior, se obtiene que las menciones relacionadas con ellos, son mínimas y no ocupan un lugar preponderante en la inserción denunciada. En adición a lo anterior, no se advierte que aparezca la imagen de dichos servidores públicos.

Respecto al elemento objetivo, del análisis al contenido del mensaje, se aprecia que las menciones a tales servidores públicos, se encuentran redactadas en tercera persona, aunado a que se trata de un comunicado conjunto en el que participó la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, mientras que el elemento temporal, ya quedó analizado con anterioridad.

En suma, desde una óptica preliminar, no se advierte que la inserción objeto de reproche en el presente procedimiento contenga elementos para considerar que se incurre en promoción personalizada de los servidores públicos, habida cuenta que, se insiste, no tiene como propósito central o destacado resaltar o exaltar su nombre, imagen o algún símbolo relacionado con lo anterior, puesto que la cita que se hace respecto a los servidores públicos se hace de forma referencial sin que se advierta una desproporción o abuso que pudiera conducir a una violación.

Por lo que, al no actualizarse los tres elementos antes mencionados, bajo la apariencia del buen derecho, no puede concluirse que la publicación denunciada constituya promoción personalizada de los servidores públicos ahí referidos.

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

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, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

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, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** el otorgamiento de medidas cautelares, respecto a **hechos consumados**, de conformidad con los argumentos esgrimidos referidos en el inciso **A)** del considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Es **IMPROCEDENTE en tutela preventiva**, la adopción de medidas cautelares, respecto de la **presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido**, en términos de los argumentos esgrimidos en el inciso **B)** apartado **1** del considerando **CUARTO** de la presente resolución.

TERCERO. Se declara **IMPROCEDENTE en tutela preventiva**, la adopción de medidas cautelares, respecto a la **supuesta promoción personalizada de los denunciados**, de conformidad con el inciso **B)** apartado **2** del considerando **CUARTO** de la presente resolución.

CUARTO. 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 tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sexagésima Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cuatro de junio del presente año, en la forma y términos siguientes:

ACUERDO ACQyD-INE-110/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CUS/CG/144/2016

En cuanto, al punto PRIMERO de acuerdo: Por mayoría de votos del Consejero Electoral José Roberto Ruiz Saldaña y la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, y con el voto en contra de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, quien anunció la emisión de un voto particular.

En cuanto al punto SEGUNDO de acuerdo: por mayoría de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, y la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, y con el voto en contra del Consejero Electoral José Roberto Ruiz Saldaña, quien anunció la emisión de un voto particular.

En cuanto al punto TERCERO de acuerdo: por mayoría de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, y la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, y con el voto en contra del Consejero Electoral José Roberto Ruiz Saldaña, quien anunció la emisión de un voto particular.

CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA