

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR LA ASOCIACIÓN CIVIL CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FUERA DEL TÉRMINO LEGAL.

Distrito Federal, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El quince de septiembre de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito signado por Darío Manuel Ramírez Salazar, representante legal de Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C., por el que hace del conocimiento hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la normativa electoral, los cuales, en síntesis, consisten en la presunta difusión del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República, fuera del término legal permitido, en diversos medios de comunicación social (radio, internet y prensa impresa), lo que, a juicio del quejoso, puede dar lugar a una promoción personalizada por parte del Presidente de la República.

¹ Visible a fojas 01 a la 11, y anexos 12 a la 43 del expediente.

El quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en suspender la difusión de la propaganda alusiva al Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República.

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² Atendiendo al aviso realizado por el Secretario Ejecutivo de este Instituto relativo al *primer periodo vacacional del personal del Instituto Nacional Electoral para el año 2015* (publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de la presente anualidad)³, el veintiuno de septiembre del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia, asignándole el número de expediente indicado al rubro y se admitió a trámite por considerar que reunía los requisitos de ley, reservándose el emplazamiento respectivo, hasta en tanto se culminara la etapa de investigación preliminar, conforme a lo siguiente:

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	CITATORIO	CÉDULA DE NOTIFICACIÓN	RESPUESTA
INE-UT/12771/2015 El oficio fue notificado el 21/09/2015	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral	N/A	N/A	22/09/2015
INE-UT/12794/2015 El oficio fue notificado el 21/09/2015	Coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República	N/A	N/A	22/09/2015
INE-UT/12773/2015 El oficio fue notificado el 21/09/2015	Titular de la Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Presidencia de la República	N/A	N/A	22/09/2015
INE-UT/12772/2015	Representante Legal de Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V.	21/09/2015	22/09/2015	23/09/2015
INE-UT/12770/2015	Representante Legal de México Radio, S.A. de C.V., concesionario de la emisora XEABC-AM 760	21/09/2015	22/09/2015	23/09/2015

² Visible a fojas 44 a la 56 del expediente.

³ Consultable en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5386820&fecha=26/03/2015

III. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintitrés de septiembre de la presente anualidad, se tuvo por recibida la información referida en el punto que antecede; asimismo, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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 cuando se pretende la suspensión provisional de propaganda política o electoral en radio y televisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 38, párrafos 1, fracción I, y 2, 3 y 4; 40, párrafo 1, y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, se solicita la adopción de medidas cautelares respecto de la información relacionada con el Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República, publicada por la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., porque, a decir del quejoso, se vulneran las reglas sobre la difusión de informes de labores y promoción personalizada de un servidor público federal, así como la presunta difusión en radio, lo que en la especie podría contravenir lo establecido en los artículos 134, párrafo

octavo, e la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 242, párrafo 5, 470, párrafo 1, inciso a), y 471, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atento a ello, este Órgano Colegiado cuenta con las atribuciones suficientes para dictar las medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, los hechos denunciados por el representante legal de la Asociación Civil Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, atribuibles al Presidente de la República Mexicana, así como a la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., consisten, en síntesis, en la presunta difusión de información relacionada con el Tercer Informe de Gobierno de dicho servidor público fuera de los plazos establecidos.

Pruebas aportadas por el quejoso. Para acreditar sus afirmaciones, el denunciante ofreció como pruebas lo siguiente:

Documentales Privadas

- Un ejemplar del periódico denominado La Prensa de veinticuatro de agosto de dos mil quince, en el que se observa la inserción intitulada *A MITAD DEL SEXENIO*, misma que abarca seis páginas de dicho medio de comunicación.
- Seis impresiones de la página de internet identificada con el link www.oem.com.mx/elsoldemexico/tercerinforme/index.html, relacionadas con la cobertura especial realizada por la Organización Editorial Mexicana, S.A.

de C.V. (OEM), en relación con el Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República.

- Impresión de la página de internet identificada con el link www.oem.com.mx/elsoldemexico/, del cual se muestra lo siguiente: la imagen del presidente de la república acompañada de las frases: *En impreso El Sol de México presenta, A MITAD DEL SEXENIO un trabajo especial de Organización Editorial Mexicana*, que a decir del quejoso se promociona la publicación impresa intitulada A MITAD DEL SEXENIO.
- Impresión de la página de internet identificada con el link www.oem.com.mx/elsoldemexico/, del cual se muestra lo siguiente: la imagen del presidente de la república acompañada de las frases: *visita el sitio web especial, del 24 al 1 de septiembre, 3er informe de gobierno 2014-2015 cobertura especial*, que a decir del quejoso se promociona el micrositio relacionado con la cobertura especial realizada por la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V. (OEM), en relación con el Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República.
- Dos impresiones de la página de twitter de OEM, de la cual se puede observar las siguientes frases: *#Notepierdas a partir de mañana "A mitad de sexenio" el sitio especial rumbo al informe presidencial #OEM3erInforme.*

Los elementos señalados constituyen **documentales privadas** de conformidad con los artículos 461, numeral 3, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, las cuales tienen valor probatorio indiciario.

Prueba Técnica

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

- Disco compacto que contiene una capsula “radial” relacionada con los informes presidenciales.

El medio probatorio antes referido constituye una prueba técnica en atención a lo dispuesto por los artículos 461, párrafo 3, inciso c), y 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción III, así como 27, párrafos 1 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral y, por ende, su contenido, en principio, solo tiene el carácter de indicio.

Pruebas recabadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

1. Acta circunstanciada⁴ de veintiuno de septiembre del año en curso, mediante la cual se verificó el contenido de las siguientes ligas de internet www.oem.com.mx/elsoldemexico/tercerinforme/index.html, www.oem.com.mx/elsoldemexico/, @elsolde_mexico y @OEMenlinea, aludidas por la quejosa, mismas que se anexan a dicha diligencia.

2. Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/4901/2015**,⁵ signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

⁴ Visible a fojas 78 a la 119 del expediente.

⁵ Visible a foja 125 del expediente.

- No se detectó la transmisión del audio que fue proporcionado para su identificación, en las grabaciones de la emisora XEABC-AM correspondiente al día 24 de agosto de 2015.
- Que al 21 de septiembre del presente año, no fue detectada la transmisión de materiales alusivos al Tercer Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal en la mencionada emisora.

3. De manera conjunta el Coordinador de Comunicación Social y el Titular de la Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Presidencia de la República, manifestaron lo siguiente:⁶

- El Titular del Ejecutivo Federal rindió su Tercer Informe de Gobierno, ante el Poder Legislativo el 1° de septiembre de dos mil quince.
- No contrataron, solicitaron u ordenaron la difusión de los mensajes relativos al Tercer Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en redes sociales, micrositiros.
- No contrataron, solicitaron u ordenaron, la difusión de los mensajes relativos al Tercer Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los diarios pertenecientes a la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V.
- No fue contratada, solicitada u ordenada, la “Cápsula radial de 20 minutos de duración”, transmitida el 24 de agosto de 2015, en la estación ABC Radio 760 AM.

⁶ Visible a foja 120 a la 122 del expediente.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

4. Respuesta del representante legal de Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., a través del cual manifestó lo siguiente:⁷

- El 24 de agosto del año en curso, se inició la publicación del trabajo periodístico realizado por personal del Periódico El Sol de México, a través de una serie de reportajes relacionados con la situación que vive el país a consecuencia de los primeros tres años de gobierno de la administración de Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- El trabajo periodístico fue elaborado de manera unilateral por el periódico El Sol de México, con el único fin de que los lectores estuvieran informados de las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y de seguridad en las que se encuentra el país, y al cual se le denominó “A MITAD DEL SEXENIO”.
- Se determinó que el citado trabajo periodístico, se publicaría en 44 periódicos que integran la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., siendo la primera publicación el 24 de agosto de dos mil quince, y hace referencia a los antecedentes históricos relevantes de los informes presidenciales del país a partir del año 1917.
- En la publicación se incluyeron imágenes de ex Presidentes y por supuesto del actual Presidente de la República.
- No contrató, ni mucho menos vendió espacios publicitarios en las páginas de internet de Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., para la difusión del trabajo periodístico realizado por el personal de El Sol de México.

⁷ Visible a foja 141 a la 144 del expediente.

- El trabajo periodístico denominado “A MITAD DEL SEXENIO” se difundió en el periodo El Sol de México, del 24 al 31 de agosto de dos mil quince.
- No contrató, ni vendió espacios en los compendios periodísticos que pertenecen a Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., para la difusión del trabajo periodístico intitulado “A MITAD DEL SEXENIO”.
- Ninguna persona física o moral ni mucho menos ente gubernamental, solicitó o contrató la difusión del trabajo periodístico denominado “A MITAD DEL SEXENIO”.

Al escrito de mérito se anexaron ocho ejemplares del Sol de México que comprenden del periodo del veinticuatro al treinta y uno de agosto de la presente anualidad, en el que se observa el trabajo periodístico intitulado “A MITAD DEL SEXENIO”.

5. Respuesta del representante legal de México Radio, S.A. de C.V., concesionario de la emisora XEABC-AM 760, a través del cual manifestó lo siguiente:⁸

- No transmitió en su frecuencia de radiodifusión con distintivo de llamada XEABC-760 khz, en fecha 24 de agosto de dos mil quince, ni en ninguna otra fecha, la capsula radial denunciada.
- El audio denunciado fue transmitido vía internet, en la página electrónica de El Sol de México, misma que corresponde a la lectura del trabajo periodístico denominado “A MITAD DEL SEXENIO”, correspondiente a la publicación del 24 de agosto de 2015.

⁸ Visible a fojas 126 y 127 del expediente.

- Para la difusión del podcast, se utilizó al proveedor de servicios livestream, herramienta que se utiliza por México Radio, S.A. de C.V., para publicar contenidos en audios y videos de internet.
- No contrató, ni vendió espacios de radio para la difusión del mensaje.

6. Acta circunstanciada de veintitrés de septiembre de dos mil quince, instrumentada con el objeto de verificar la existencia de la capsula “radial” alusiva a los informes presidenciales a que hace referencia el quejoso, en la página oficial del periódico El Sol de México, y que fue referida por el representante legal de México Radio, S.A. de C.V., concesionaria de la emisora identificada con las siglas XEABC-AM, al momento de dar contestación al requerimiento de información solicitado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Los medios de prueba identificados con los números 1, 2, 3 y 6 tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas** emitidas por una 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, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Los medios de prueba identificados con los números 4 y 5 tiene el carácter de **documental privada**, cuyo valor probatorio será determinado en su conjunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b); 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo

1, fracción II, así como 27, párrafo 1, 3 y 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

C O N C L U S I O N E S

De las pruebas aportadas por el quejoso y de las recabadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, se advierte lo siguiente:

- Del acta de veintiuno de septiembre de dos mil quince, instrumentada por la citada Unidad Técnica, se constató la existencia de la publicidad denunciada, alojada en la página de internet www.oem.com.mx/elsoldemexico/tercerinforme/index.html.
- De lo manifestado por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, así como de los representantes legales de Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., y México Radio, S.A. de C.V., no existió la celebración de algún acto jurídico para la difusión y/o publicación de la información relacionada con el Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la Republica.
- De acuerdo con la información proporcionada por el representante legal de Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., la publicación intitulada A MITAD DEL SEXENIO denunciado comprendió del veinticuatro al treinta y uno de agosto de la presente anualidad.
- La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto no detectó la transmisión del audio relacionado con los informes presidenciales en la emisora identificada con las siglas XEABC-AM.

- De acuerdo con la información rendida por el representante legal de México Radio, S.A. de C.V., la difusión de la capsula auditiva se transmitió vía internet en la página oficial del periódico el Sol de México el veinticuatro de agosto de la presente anualidad.
- Del acta de veintitrés de septiembre de dos mil quince, instrumentada por la citada Unidad Técnica, no se constató la existencia de la capsula “radial” alusiva a los informes presidenciales.

TERCERO. MARCO NORMATIVO

Sentado lo anterior se considera necesario realizar las siguientes **consideraciones generales**:

I. INFORMES DE LABORES

En este sentido, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo octavo, lo siguiente:

“Artículo 134.

[...]

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

Por otra parte, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

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

Como se advierte, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, establece el deber al que quedan sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno –Federal, Estatal y Municipal– para 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 nombres, imágenes, voces o símbolos de los que se pueda entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, la norma legal invocada dispone que **en ningún caso** la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral Del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados, indicó que en las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas el nueve de septiembre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales, estaba redactado en idénticos términos del anterior artículo 228, párrafo 5, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que estimó que era aplicable el criterio contenido en las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008, en las cuales, en lo sustancial, sostuvo lo siguiente:

*Que tal precepto no consignaba alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asociará a los promocionales respectivos **la personalidad** de quien lo rindiera.*

Ello, porque el artículo 123, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma expresa prohíbe influenciar desde el Estado la equidad en la competencia entre los partidos políticos; así como incluir en toda la propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Así, el Máximo Tribunal del país estimó que los referidos comportamientos igualmente se proscriben en la disposición legal, cuya norma necesariamente debe interpretarse en armonía con las limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución para todo tipo de propaganda gubernamental.

De esta manera, puntualizó que ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ello, porque en consonancia con el contexto del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se deducía que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

De ahí que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la lectura armónica del texto completo del artículo 242, párrafo 5, citado, se advierte que lejos de reducir las prohibiciones contenidas en el artículo 134 constitucional, lo que hace es establecer condiciones adicionales en orden a fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse la propaganda relacionada con los informes de gobierno de las autoridades estatales, municipales o de cualquier otro tipo.

De esa suerte, los funcionarios públicos tienen sólo la posibilidad de publicitar algún acto de rendición de informes bajo las siguientes condiciones:

- Una semana antes de su presentación y cinco días después de esa fecha;
- Por una sola vez al año;
- En medios de comunicación de cobertura estatal;
- Sin fines electorales; y,
- Nunca se emitirán dentro del periodo de campaña electoral la difusión de mensajes, ni se llevará a cabo la realización del propio informe de labores.

Consecuentemente, resaltó que todas esas prescripciones lejos de dejar sin efectos las prohibiciones en materia electoral contenidas en el artículo 134, de la Constitución General de la República, más bien las precisan, en su enfoque, tratándose de informes de labores.

En ese tenor, señaló que en modo alguno podía entenderse que la norma legal que regula los informes de gestión previera excepciones a las taxativas constitucionales.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

Ello, porque tal precepto de la Norma Fundamental, ***no canceló la publicidad gubernamental de todo tipo, únicamente la que pudiera tener como propósito favorecer a un partido político, o la de rendir culto a la personalidad de un servidor público mediante la emisión de mensajes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados visualmente con su figura o posición política.***

Por ende, la Suprema Corte de Justicia de la Nación enfatizó que las prohibiciones contempladas en el párrafo octavo, del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsisten aun durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental.

En razón de lo anterior, el marco legal y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen una guía esencial para trazar las directrices a seguir en la aplicación del invocado precepto constitucional.

En ese sentido, estableció que los mensajes alusivos con la promoción del acto atinente a un informe de la gestión gubernamental pueden propalarse en los medios de comunicación social, a condición de que:

- i. Aludan esencialmente al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone;
- ii. Se refieran a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen; y,
- iii. Los promocionales y el propio informe no constituyan un vehículo para enaltecer a la personalidad del gobernante, sino que sean diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la

reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.⁹

En ese contexto, recalcó que los mensajes alusivos al informe de gestión al estar delineados para difundir las acciones, actividades, datos y cumplimiento de las metas u objetivos trazados en los planes correspondientes a las funciones desplegadas por los servidores públicos en cumplimiento a sus atribuciones, pueden contener imágenes relacionadas de manera preponderante con los tópicos sobre los que se informa, de manera que los mensajes propalados para tal efecto no se traduzcan en instrumentos tendentes a exaltar la figura, imagen o personalidad del gobernante.

Por el contrario, la imagen del servidor público, su voz o símbolos que lo identifiquen, así como al partido político de cuyas filas emana, deben ocupar un lugar no esencial y en todo caso, revelar un plano secundario dentro de la propaganda alusiva a los informes de gestión, en la cual, lo relevante y papel preponderante será la rendición de cuentas de las actividades y, las imágenes relacionadas con el cumplimiento de las atribuciones y funciones respecto de las cuales se comunica a la sociedad la forma en que se han desplegado y sus resultados, ello limitado al ciclo o periodo que se informa.

De ese modo, destacó que tratándose de los informes de gestión, cuando se cumplen con la obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, en

⁹ *Acción de Inconstitucionalidad 22/2004 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, fojas 45 y 46, en cuyo texto se cita las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008.*

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

esos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar las acciones de gobierno de cara a la sociedad.

Más aún, si se toma en cuenta que la difusión de los respectivos informes está acotada a que: **1)** se realice anualmente; **2)** tenga una cobertura regional; **3)** sin exceder de siete días antes y cinco después del informe; **4)** sin fines electorales; y **5)** fuera de las campañas electorales.

Así, estimó que los precitados elementos restrictivos impiden cualquier abuso en perjuicio de la equidad en las contiendas para la renovación de los integrantes de cualquier orden de gobierno.

A partir de lo expuesto, en concepto de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la difusión de los informes de servidores públicos con el propósito de propalar la rendición de informes a la sociedad, está acotada a lo siguiente:

1. 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 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.

2. 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.

Sin que obste a tal fin, que las actividades desplegadas por los servidores públicos eventualmente se dividan en periodos, como tampoco, la circunstancia de que sean diversos los servidores públicos que integran un órgano colegiado, por lo que, en su caso, todos tendrán que informar de las actividades relacionadas con la gestión pública atinente a sus atribuciones, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonado, continuada o subsecuente, o bien, designar a quien lo haga en nombre del órgano o grupo.

Esto, porque la normatividad que regula la forma y temporalidad en la rendición de informes, además de ser una ley marco es una ley especial, que tiende hacer efectiva la protección de las normas constitucionales de la materia.

3. El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que de ningún modo, su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.

4. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y actividades desplegadas con base en las atribuciones que constitucional y/o legalmente tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda atinente a la rendición de cuentas.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

5. La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley.

Al partirse 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 de la que se rinde cuentas, esto es, las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con los 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 que debe 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 que se acote 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, una verdadera rendición de cuentas, porque aun 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.

Así, se colige que el ámbito temporal que rige la rendición de informes de los servidores públicos encuentra un mandato visiblemente definido en la ley.

6. 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.

7. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral, toda vez que se trata de una temporalidad en la cual es indispensable extender la máxima protección a efecto de blindar los procesos electorales, en la lógica de una racionalidad que busca alcanzar un equilibrio para todas las fuerzas políticas y resguardar a la sociedad de toda influencia.

Cabe resaltar que los elementos que deben satisfacer los informes de gestión de los servidores públicos, que se han reseñado en los párrafos precedentes, ya habían sido analizados y definidos por la Sala Superior desde el año dos mil nueve, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-75/2009, en el que se estableció, en esencia, que los informes en comento, no constituyen propaganda política electoral prohibida, siempre y cuando cumplieran con lo siguiente:

- **Temporalidad.** No se deben difundir en el periodo de campaña electoral y hasta el día de la jornada electoral.
Aunado a que la difusión del informe y de los mensajes que lo den a conocer, se realicen una vez al año, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- **Sujetos.** La difusión del informe de labores se realiza por servidores públicos que tengan la obligación de rendirlos.
- **Territorialidad.** La difusión se limite a estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- **Contenido.** Se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad, sin que se precisen lineamiento, regla específica o contenido mínimo de los mensajes.
- **Finalidad.** En ningún caso la difusión tendrá contenido electoral.

Lo expuesto, pone de manifiesto que el criterio de los elementos ahora reseñados, desde entonces, se había delineado por ese órgano jurisdiccional; de ahí que no se trate de una nueva o distinta interpretación.

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

En los artículos 1, párrafo 1, en relación con el 6, párrafo 1, y 7, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran reconocidos como derechos fundamentales, la libertad de expresión y la de información, en los términos siguientes:

"Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.**

Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en términos de lo dispuesto en la ley. **El derecho a la información será garantizado por el Estado.**

Artículo 7. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. [...]"

Con referencia a la normatividad internacional, se puede señalar lo siguiente:

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos:

"Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, **el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas** sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."

b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

"Artículo 19. [...]

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de **buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección."

c) Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 13. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de **buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."

Se considera que de una interpretación sistemática e integral el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, tienen una misma raíz normativa, ya que

la libertad de expresión, atiende a la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales. En ese sentido, la libertad de información, entre otras cuestiones, incluye la posibilidad de suministrar datos sobre hechos que se pretenden ciertos y en donde se exige un canon de veracidad.

Acerca del vínculo entre la libertad de expresión y la libertad de información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagra la libertad de **pensamiento y expresión**, que también contempla el derecho y la **libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole**. De ahí se estima que la libertad de expresión requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido de manifestar su pensamiento, por lo que representa un derecho de cada individuo, pero implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento de otros.

Sobre esta base, la Sala Superior, en el asunto general SUP-AG-26/2010 sustentó que la libertad de expresión, tanto en el sentido individual como en el colectivo, **la difusión del pensamiento y la información son indivisibles** ya que la libertad de expresión, como medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas, comprende también el derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, lo que a su vez, **implica el derecho de todos los individuos a conocer opiniones, relatos y noticias**.

Sostuvo que ambas dimensiones **deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y expresión** en los términos previstos en el artículo 13 de la Convención invocada.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

En este sentido, es necesario dejar sentado que la libertad de expresión goza de un ámbito de acción acotado sólo por límites constitucionales, puesto que el postulado abarca el derecho de los individuos a conocer lo que otros tienen que decir, **el derecho a comunicar información a través de cualquier medio.**

Así, el derecho de información protege al sujeto emisor y al contenido de la información, **sin más límite a su ejercicio que el de ajustarse a los cánones de veracidad**, toda vez que dicha libertad de información constituye el nexo entre el Estado y la sociedad, y **es el Estado al que le corresponde fijar las condiciones normativas a las que el emisor de la información se debe adecuar, con el objeto de preservar también al destinatario de la información.**

En este contexto, debe señalarse que una de las áreas estratégicas en donde también se materializa el ejercicio de la libertad de expresión es **la labor de los periodistas, cuyo trabajo consiste en descubrir, investigar, constatar, jerarquizar o ubicar temas de interés público.**

En ese tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-5/85, sustentó que **la labor periodística tiene una vinculación entre la libertad de expresión en general y el desempeño de la profesión periodística en particular**, que implica una práctica de aquélla.

Además, razonó que **el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento** y, por esa razón, no puede concebirse meramente como una prestación de un servicio público a través de conocimientos

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

adquiridos, habida cuenta que es la práctica de la libertad de expresión, inherente a todo ser humano.

En el ejercicio de su labor, en específico en el ámbito político, **es deseable que los periodistas proporcionen a la sociedad, en forma responsable, información oportuna y veraz que, como ya se razonó, contribuya a la formación de una opinión libre e incluso crítica**, en especial cuando se abordan tópicos de interés público o general, en aras de privilegiar un debate fuerte y vigoroso en torno a esa clase de temas.

Bajo este contexto, en cuanto a la **responsabilidad del periodista**, la Federación Internacional de Periodistas¹⁰ ha señalado que los deberes esenciales de las personas que se **dedican a la búsqueda, transmisión, difusión y el comentario de las noticias, así como la descripción de sucesos son, entre otros**: respetar la verdad y el derecho que tiene el público a conocerla; **investigar y publicar con honestidad la información, comentar equitativamente y criticar con lealtad; abstenerse de informar sobre hechos de los cuales desconoce el origen, o suprimir información o falsificar documentos**. Para este organismo, todos los periodistas están obligados a cumplir estrictamente con los principios enunciados. Por tanto, como lo ha sostenido el sistema interamericano, el periodismo y los medios de comunicación tienen un propósito y una **función social**; la profesión del periodista implica buscar, recibir y difundir información, y por otro lado, la importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación de una sociedad democrática, cuando son verdaderos

¹⁰ Declaración de Principios de la FIP sobre la conducta de los periodistas, consultable en línea en la dirección electrónica <http://www.ifj.org/es/la-fip/declaracion-de-principios-de-la-fip/>

instrumentos de la libertad de expresión, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones.

Además se determinó que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, **este puede ser objeto de restricciones**, tal como lo señala el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5. Asimismo, la Convención Americana, en su artículo 13.2, **prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión**, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales, no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

En este sentido, la libertad de expresión e información y su ejercicio en la labor periodística, debe estar garantizado por el Estado, empero su ejercicio debe ajustarse a las límites constitucionales, convencionales y legales. Como vimos estas restricciones en el ejercicio del derecho deben ser necesarias y proporcionales a los diversos bienes jurídicos que coexisten en un estado Democrático.

Asimismo, se considera que al Estado le corresponde fijar las condiciones normativas a las que el emisor de la información se debe adecuar, con el objeto de preservar los principios constitucionales, las instituciones, así como destinatario de la información. **Sin que ello implique determinar los parámetros, estructuras o contenidos que deban seguir los periodistas o cualquier persona** que pretenda transmitir, difundir o publicar la información, pues ello implicaría una forma de censura previa que vulnera la libertad de expresión e información.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

Sobre el tema, la Sala Superior ha sostenido en diversas ejecutorias que no existen disposiciones legales que, con carácter imperativo, regulen los términos y condiciones a que deben sujetarse la labor periodística y, mucho menos, un tipo administrativo sancionador que sancione ciertas prácticas que ocurren en dicho ejercicio, salvo que se trate, como se mencionó, de situaciones de simulación que impliquen un fraude a la Constitución y a la ley.

Bajo esa perspectiva, se considera que la libertad de expresión e información comprende las manifestaciones que se realizan a través del ejercicio periodístico en los medios de comunicación electrónica, por ello resulta necesario conceptualizar algunos vocablos utilizados por personas que se dedican a la labor periodística, tales como: "reportaje", "nota informativa", "entrevista", "publicidad integrada".

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la actividad de los periodistas, la **independencia en la elaboración, producción y difusión de su trabajo**, es una condición indispensable en el ejercicio de la libertad de expresión e información; por tanto, imponer parámetros o estructuras a las cuales se sujete la creación periodística equivaldría **a una forma de censura previa, en detrimento de la objetividad y veracidad de la información que se busca con un ejercicio responsable del periodismo.**

Debe destacarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo que el periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento¹¹. Y como lo establece también el principio 6 de la Declaración sobre

¹¹ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, pár. 71.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

libertad de expresión citada, **la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.**

Ante estas situaciones, se impone el análisis del asunto bajo los parámetros normativos y conceptuales apuntados.

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- Apariencia del buen derecho.
- Peligro en la demora.
- La irreparabilidad de la afectación.
- 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* —aparición 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 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

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

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.

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 hechos 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 respectiva 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.¹²*

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.

Ahora bien, sin realizar un pronunciamiento de fondo del asunto o prejuzgando sobre la materia de la queja, esta Comisión de Quejas y Denuncias se avocará al

¹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

análisis respecto de la procedencia o no de la medida cautelar solicitada por el quejoso, siempre bajo la apariencia del buen derecho.

Precisado lo anterior, la estructura que se propone para el presente análisis, es la siguiente:

I. HECHOS CONSUMADOS

PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO LA PRENSA DE LA NOTA INTITULADA A MITAD DEL SEXENIO Y DIFUSIÓN DE UNA CAPSULA “RADIAL” SUPUESTAMENTE TRANSMITIDA EN LA ESTACIÓN DENOMINADA ABC RADIO 760 AM, RELACIONADA CON EL TERCER INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Como se advierte de la solicitud de medidas cautelares, la denunciante pide **ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE LA PUBLICIDAD DENUNCIADA**, en razón de que, en su concepto, la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., vulnera las reglas sobre la difusión de informes de labores y promoción personalizada de servidores públicos.

En principio, se considera que la adopción de la medida solicitada, relativa a ordenar suspender la difusión de publicidad por el medio impreso denominado La Prensa, resulta **improcedente**, dado que el material denunciado corresponde a un periodo anterior, esto es, a actos ya acontecidos.

Se afirma lo anterior, porque, de las pruebas aportadas por la quejosa y las recabadas por esta autoridad al momento en que se resuelve sobre la petición de

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

medidas cautelares, se advierte que la nota denunciada, relacionada con información del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República, se difundió del veinticuatro al treinta y uno de agosto de la presente anualidad, sin que exista en el expediente elemento o dato que sirva de base para estimar que su difusión continúa hasta la fecha.

Sobre este particular, conviene destacar que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en su oportunidad, requirió tanto al Coordinador de Comunicación Social y el Titular de la Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Presidencia de la República, como al medio de comunicación impreso denunciado, a fin de conocer la posible existencia de contratos, acuerdos de voluntades o cualquier otro acto jurídico, mediante el cual se hubiese pactado la publicación de la inserciones materia de inconformidad.

Al respecto, el Coordinador de Comunicación Social y el Titular de la Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Presidencia de la República, manifestaron que la publicación en medio de comunicación impreso no fue contratada, solicitada u ordenada por dichas dependencias. Asimismo, el representante legal de la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., señaló que la publicación se efectuó del veinticuatro al treinta y uno de agosto de la presente anualidad.

En efecto, de lo anterior se aprecia que la información relacionada con el Tercer Informe de Gobierno fue publicada en una fecha anterior a la presentación de la queja que dio origen al presente procedimiento especial sancionador, por lo que constituyen hechos o conductas consumadas de **imposible reparación**-entendidas

éstas, como aquéllas cuyos efectos no pueden retrotraerse y que sean materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes que ocurrieran los actos denunciados-, por lo que no procede la adopción de medidas cautelares. No obstante, el análisis de su contenido y el contexto específico de su difusión serán materia de la investigación y resolución del fondo de la infracción denunciada, por lo que esta autoridad no puede prejuzgar respecto de los mismos para efectos de la presente determinación.

Ahora bien, por lo que respecta a la **difusión de la capsula “radial” transmitida por la estación denominada ABC radio 760 am, relacionada supuestamente con los informes de gobierno del presidente de la república**, considera que **es improcedente** la **medida cautelar** solicitada por el quejoso, con base en lo siguiente.

El representante legal de México Radio, S.A. de C.V., señaló en respuesta al requerimiento realizado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, que la difusión de la capsula “radial” no fue transmitida en la frecuencia identificada con las siglas XABC-AM 760, en la fecha que señala el quejoso, ni en ninguna otra.

Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto informó que no se detectó la transmisión del audio del material denunciado, el veinticuatro de agosto del año en curso, ni tampoco al día veintiuno de septiembre del mismo año se está difundiendo la cápsula de mérito.

De lo anterior se obtiene, que el audio referido por la quejosa no fue transmitido en la frecuencia de radio indicada, por lo que la medida cautelar solicitada, deviene improcedente, al no acreditarse su difusión en los términos denunciados.

No obstante lo anterior, y en virtud de que el representante legal de la emisora de mérito manifestó que la transmisión se llevó a cabo vía internet en la página oficial del periódico el Sol de México el día veinticuatro de agosto de la presente anualidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con finalidad de constatar la existencia de la capsula “radial” denunciada instrumentó un acta circunstanciada; de la verificación realizada por dicha Unidad Técnica se pudo acreditar que actualmente no se siga difundiendo.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que se está frente a un hecho que ya se ha consumado, por lo que hace a su difusión vía internet.

Como se advierte, para efectos del dictado de la presente determinación, válidamente puede afirmarse que las conductas 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.

Lo anterior, en virtud de que de las constancias que integran el expediente al rubro indicado, no se tienen indicios suficientes para suponer que la publicación del periódico La Prensa, ni la capsula auditiva materia de la presente determinación, al día de hoy se esté transmitiendo.

A mayor abundamiento, 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.

En tal virtud, y dado que, como se ha expuesto con antelación, el principio de legalidad (rector del actuar de este instituto), le impone la obligación de emitir sus actos y resoluciones en estricto apego al orden jurídico vigente en la materia, en consideración de este colegiado, la solicitud de medidas cautelares respecto de la publicación en el medio impreso (La Prensa) y la difusión de la capsula “radial”, es improcedente, de conformidad con el artículo 39, párrafo 1, fracción III del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

II. ANÁLISIS DE LAS PUBLICACIONES ALOJADAS EN LA PÁGINA DE INTERNET DE LA ORGANIZACIÓN EDITORIAL MEXICANA, S.A. DE C.V. (OEM), IDENTIFICADO CON EL LINK WWW.OEM.COM.MX/ELSOLDEMEXICO/TERCERINFORME/INDEX.HTML

Del acta de veintiuno de septiembre de dos mil quince, instrumentada por la citada Unidad Técnica, se constató la existencia de la publicidad denunciada, alojada en la página de internet www.oem.com.mx/elsoldemexico/tercerinforme/index.html.

Precisado lo anterior, en el presente apartado se analizará si la propaganda alojada en el micrositio identificado con el link www.oem.com.mx/elsoldemexico/tercerinforme/index.html, se ajusta o no a derecho, desde una óptica preliminar.

Para una mayor comprensión, se considera necesario insertar las imágenes de la propaganda denunciada, misma que es del tenor siguiente:







En la parte superior de todas las imágenes se observa el logotipo de la OEM (Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V.), así como la frase “3er Informe de Gobierno 2014 – 2015, Cobertura Especial”; más adelante, se visualizan tres rubros, en los cuales si se oprime sobre cada uno aparecen los contenidos que se describen a continuación:

TEMA	DESCRIPCIÓN
HISTORIA	Elaborado por Patricia Torres. Refiere a la evolución de los informes presidenciales a lo largo de la historia. 1.- Antecedentes: Señala los primeros informes que no tuvieron una reglamentación definida.
SEDES DEL INFORME	Elaborado por Bertha Becerra. Realiza una semblanza de los distintos recintos parlamentarios que fueron habilitados para la presentación de los informes presidenciales. 1.- Recintos Alternos: Refiere las distintas sedes en las que se presentó el Informe de Gobierno.
INFORMES ANTERIORES	1.- Primer Informe de Gobierno- 2013, elaborado por Carlos Lara. Dan cuenta, fundamentalmente, del primer informe de labores que rindió al asumir la Presidencia de la República, así mismo da un relato personal de la preparación previa al mensaje de Enrique Peña Nieto.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

	<p>2.- Segundo Informe de Gobierno-2014, elaborado por Carlos Lara. Destaca el acompañamiento de integrantes del Congreso de la Unión, pertenecientes a la corriente "Izquierdista en México", en el evento que dio cuenta del Informe de Gobierno.</p>
--	---

En la parte media de la página, aparecen diversos ejes temáticos, en los cuales al darle click, se despliegan los contenidos que se describen de la siguiente manera:

TEMA	SUBTEMA	OBSERVACIONES
Cambios en el Gabinete	<p>1. Cambios y reacomodos en el gabinete presidencial.</p> <p>2. Mudarse por mejorarse.</p> <p>3. Aurelio Nuño, SEP, Claudia Ruiz Massieu, SER, Rosario Robles, SEDATU, José Eduardo Calzada, SAGARPA, José Antonio Meade, SEDESOL, Rafael Pacchiano, SEMARNAT, Enrique De La Madrid, SECTUR, Francisco Guzmán, Oficina de la Presidencia, Renato Sales, Comisionado Nacional de Seguridad y José Reyes, Director del ISSSTE.</p>	<p>Se advierten los cambios que realizó el Titular de Ejecutivo Federal, dentro de su gabinete de Secretarios de Estado.</p> <p>Asimismo, si se oprime en cada uno de los nombres, se despliega una pantalla que contiene la trayectoria de cada uno de los Secretarios de Estado.</p>
México en Paz	<p>1.- Avanza el nuevo sistema de Justicia Penal.</p> <p>2.- Nuevos centros de justicia.</p> <p>3.- Golpea el Gobierno a los carteles de la droga.</p> <p>4.- El Cisen.</p> <p>5.- La Fuga del Siglo.</p> <p>6.- Los Capos que Faltan.</p> <p>7.- Casos Iguala y Tlatlaya.</p> <p>8.- A juicio más de 4 mil militares.</p> <p>9.- Nuevas Instalaciones.</p>	<p>1.- Elaborado por Hugo Hernández. Refiere al nuevo sistema de justicia penal, el cual opera de manera total o parcial en 30 entidades federativas, así mismo especifica los avances y retos en la operación de dicho sistema.</p> <p>2.- Elaborado por Hugo Hernández. Refiere a la actuación del Consejo de la Judicatura Federal, en la operación del nuevo sistema de justicia penal, así como la puesta en marcha de los centros de justicia penal federal en distintos Estados de la Republica.</p> <p>3.- Elaborado por Manrique Gandaria. Refiere a las acciones implementadas por el Gobierno Federal en contra de</p>

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

TEMA	SUBTEMA	OBSERVACIONES
	<p>10.- Azotan al País Desastres Naturales.</p>	<p>los Cárteles del Golfo de Sinaloa, Los Zetas y Los Caballeros Templarios.</p> <p>4.- Elaborado por Gabriel Xantomila. Refiere el papel que desempeña el CISEN al servicio del Estado Mexicano.</p> <p>5.- Refiere a la fuga del penal del altiplano del capo Joaquín "El Chapo Guzmán".</p> <p>6.- Refiere los nombres de los capos más perseguidos por México y Estados Unidos, como ejemplo el caso de Ismael "El Mayo Zambada".</p> <p>7.- Elaborado por Manrique Gandaria, describe lo acontecido en Iguala, Guerrero, y refiere al estado de la investigación de dicho caso, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.</p> <p>8.- Elaborado por Manrique Gandaria, refiere una semblanza sobre el papel del ejército en el Estado Mexicano y los militares vinculados a proceso penal, por casos como la tortura y desaparición forzada.</p> <p>9.- Informa a la inauguración de nuevas instalaciones entregadas por el Titular de la Secretaria de la Defensa Nacional.</p> <p>10.- Se visualizan las imágenes de diversos fenómenos naturales que han acontecido con diversos vínculos de páginas de internet.</p>
México Prospero	<p>1.- Crecimiento arriba del promedio Global.</p> <p>2.- Política Fiscal.</p>	<p>1.- Elaborado por Alejandro Durán, se refiere a la estabilidad de la economía mexicana, así como de las acciones llevadas a cabo contra la inflación.</p>

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

TEMA	SUBTEMA	OBSERVACIONES
	<p>3.- La energía sigue siendo nuestra.</p> <p>4.- PEMEX y CFE incrementan infraestructura.</p> <p>5.- Despunta TELECOM tras 25 años de atraso.</p> <p>6.- Será México Plataforma Logística Mundial.</p> <p>7.- El Turismo es Motor de la Economía.</p>	<p>2.- Elaborado por Alejandro Durán, escribe sobre el tema de las finanzas públicas, así como de la deuda pública.</p> <p>3.- Elaborado por Juan García Heredia, refiere a la aplicación de la reforma energética, con respecto al petróleo, la reducción de tarifas eléctricas y el mantenimiento de los precios del gas, así como de las licitaciones llevadas a cabo.</p> <p>4.- Elaborado por Juan García Heredia, se refiere al Programa Nacional de Infraestructura, el cual está impulsando que ciertas entidades de la república tengan acceso al gas natural.</p> <p>5.- Elaborado por Manrique Gandaria, se refiere a logros como la eliminación de la larga distancia nacional, romíng, televisión digital, así como la licitación de dos cadenas de televisión. Destacan inversiones anunciadas por empresas de Telecomunicaciones. "Reforma en Telecomunicaciones".</p> <p>6.- Elaborado por Salvador Guerrero, escribe sobre los avances del plan de desarrollo de infraestructura carretera, portuaria, marítima y ferroviaria, que pretende posicionar a México, como plataforma logística mundial.</p> <p>7.- Elaborado por Yazmín Zaragoza, refiere de los avances materia de Turismo, tales como el ingreso de divisas internacionales y a pesar de adversidades como el fenómeno meteorológico que golpeo en "Los Cabos, B.C.S".</p>

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

TEMA	SUBTEMA	OBSERVACIONES
México Incluyente		No fue posible acceder al contenido, ya que no se aprecia información al desplegar el rubro.
México con Educación de Calidad	<p>1.- La Reforma Educativa va en Beneficio de los Niños.</p> <p>2.- Cambios positivos para 26 Millones de alumnos y 1.2 Millones de Profesores.</p> <p>3.- Oaxaca, nuevo rostro de la Educación en México.</p> <p>4.- CONACYT, ejemplo de Honestidad y Responsabilidad.</p>	<p>1.- Elaborado por José Luna, se refiere a los avances en materia de reforma educativa, así como en la aplicación de la evaluación magisterial programada.</p> <p>2.- Elaborado por Manrique Gandaria, se refiere a los avances que se realizaron en construcción y reconstrucción de escuelas, así como a la evaluación magisterial.</p> <p>3.- Elaborado por Manrique Gandaria, se refiere al avance de la reforma educativa, y la transformación del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, en aras de adquirir mejores herramientas para el desempeño de los maestros dentro de las aulas.</p> <p>4.- Elaborado por Manrique Gandaria, se refiere al incremento de los recursos que ha permitido ampliar las convocatorias y el número de becas que se ofrecen a jóvenes.</p>
México con Responsabilidad Global	<p>1.- México Reforzó Relaciones Bilaterales.</p> <p>2.- Recibe EPN a Mandatarios de América y a los Reyes de España.</p>	<p>1.- Elaborado por Dolores Acosta, se refiere a las visitas realizadas por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, a diversos países promoviendo la inversión y el comercio.</p> <p>2.- Elaborado por Dolores Acosta, Refiere a la entrega de la condecoración de la orden del Águila Azteca a diversos presidentes de otros países.</p>
Tercer Informe de Gobierno	1.- El Presidente Enrique Peña Nieto da su Mensaje a la Nación.	1.- Elaborado por la OEM en línea, anuncia que Enrique Peña Nieto, dio un mensaje a la nación en el Palacio

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

TEMA	SUBTEMA	OBSERVACIONES
	<p>2.- Destaca EPN Reformas Estructurales.</p> <p>3.- En 3 años han disminuido los índices delictivos en todo el país.</p> <p>4.- Redoblar Esfuerzos Reto del Gobierno para Lograr un México Incluyente.</p> <p>5.- La Reforma Educativa llegara hasta el último rincón del país.</p> <p>6.- México ha Destacado por su Política Exterior.</p> <p>7.- Le toca al Gobierno apretarse el cinturón y gastar menos.</p> <p>8.- La Reforma Energética otorga a PEMEX nuevos instrumentos de Inversión.</p> <p>9.- La Demagogia y el Populismo Erosionan la Confianza.</p> <p>10.- Anuncia PEÑA NIETO, 10 medidas para la segunda mitad del sexenio.</p> <p>11.- Crónica del Tercer Informe de Gobierno.</p>	<p>Nacional, con motivo de su Tercer Informe de Gobierno.</p> <p>2.- Elaborado por la OEM en línea, se destacan trece reformas estructurales en educación, la financiera, energética, electoral entre otras.</p> <p>3.- Elaborado por la OEM en línea, refiere que a través de datos duros, se hace referencia a la disminución de la tasa de homicidios y de algunas entidades federativas en las que disminuyeron los índices de violencia, así como de la captura de delincuentes peligrosos.</p> <p>4.- Elaborado por la OEM en línea, se refiere al tema de la pobreza y el mejoramiento de empleos, así como se aportaron datos sobre la cruzada nacional contra el hambre y programas de salud para mujeres.</p> <p>5.- Elaborado por la OEM en línea, se refiere a los avances en materia de educación en México, y el desempeño del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.</p> <p>6.- Elaborado por la OEM en línea, se refiere al apartado México con responsabilidad global del informe respecto de las relaciones bilaterales con Estados Unidos enfocadas en temas como el de seguridad, así como de la celebración de diversos eventos internacionales.</p> <p>7.- Elaborado por la OEM en línea, informa que el Presidente de la República, señalo que para elevar la calidad de vida es necesario un desarrollo económico sostenido y el incremento de ingresos.</p>

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

TEMA	SUBTEMA	OBSERVACIONES
		8.- Elaborado por la OEM en línea, hace referencia al papel desempeñado por PEMEX en la nueva reforma energética, así como la construcción de autopistas y otras obras. 9.- Elaborado por la OEM en línea, refiere el compromiso del Titular del Ejecutivo, en mejorar la calidad de vida de los mexicanos y en avanzar como sociedad sin divisiones y exclusiones. 10 y 11.- No se desplegó información alguna.

Por último, en la parte inferior del micrositio se puede visualizar un video titulado los viajes internacionales del presidente, más adelante se encuentran imágenes de varios Secretarios de Estado que integran el gabinete presidencial, con el rubro “Cambios y Reacomodos en el Gabinete Presidencial”.

De acuerdo con lo anterior, se obtiene que el micrositio está compuesto de 12 imágenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en diversos eventos con motivo de su encargo, por ejemplo, foros sobre las reformas impulsadas por él, trabajo de campo y el propio Tercer Informe de Gobierno. En todas las imágenes se observa al Presidente en el pódium dando discursos. Las imágenes se visualizan y van cambiando constantemente el portal de internet denunciado.

La totalidad del contenido alojado en el citado micrositio refiere al Informe de Gobierno del Presidente de la República. Se observa una diversidad de temas estructurados de manera tal que tienen una secuencia. En primer lugar, se observan tres rubros que son el preámbulo de dicho Informe y se componen de lo siguiente:

- 1) **HISTORIA.** Contiene una nota elaborada por Patricia Torres titulada “Terminó el Día del Presidente” y en la que realiza una semblanza de cómo se llevaban a cabo las ceremonias para la presentación de los informes presidenciales a través de la historia, incluyendo las interpelaciones que se daban por el público asistente. A lado de la semblanza, se aprecian imágenes que muestran al primer Presidente de México que rindió el informe de gobierno por primera vez que fue Venustiano Carranza en 1917, hasta Felipe Calderón Hinojosa.

Posteriormente en el subtema dentro del mismo rubro, aparece una nota que no tiene autor y se refiere a la falta de reglamentación existente en la época de Iturbide en los años de 1822 a 1873, pues la presentación de los informes era más una costumbre que una obligación legal.

- 2) **SEDES DEL INFORME.** Es el segundo rubro elaborado por Bertha Becerra y describe la diversidad de recintos que fueron habilitados a lo largo de la historia, para que el Presidente de México rindiera sus informes de gobierno. A lado de la nota se pueden observar fotografías de dichos recintos.

Dentro del rubro, se encuentra una nota que no tiene autor titulada “Recintos alternos”, la cual describe los recintos que llegaron a ser habilitados derivado de la imposibilidad de rendir el informe ante los conflictos sociales y políticos que se suscitaban. También contiene fotografías del Palacio de Bellas Artes, y del Teatro de la República ubicado en Querétaro.

- 3) **INFORMES ANTERIORES.** Es el tercer rubro y se compone de dos subtemas: “Primer Informe de Gobierno- 2013” y “Segundo Informe de Gobierno- 2014”. Ambos están elaborados por el autor Carlos Lara. En el

primero de los subtemas, la nota se denomina “Enrique Peña Nieto: México se mueve hacia la prosperidad” y describe aspectos personales del Presidente Enrique Peña Nieto, como su intervención quirúrgica meses antes de rendir el Informe o que vestimenta utilizó para el evento. Con ello, el autor pretende informar sobre el entorno personal que rodeaba al propio Informe. Posteriormente, se refiere a las reformas estructurales destacadas por el Presidente. A lado de la nota se observa la imagen del Presidente con la leyenda “México se mueve hacia la prosperidad”. Los autores en esta imagen son Carlos Lara, Patricia Torres y Bertha Becerra.

Se pueden observar, asimismo, imágenes de los orígenes de los informes y sus sedes principales y, del otro lado de la imagen, la fotografía del Presidente con dos legisladores de la oposición al partido político que representa a Enrique Peña Nieto.

En el subtema “Segundo Informe de Gobierno- 2014”, el autor Carlos Lara describe la presentación de este Informe como inédito y trascendental dada la participación o el respaldo de la izquierda en el evento celebrado con motivo del Segundo Informe de Gobierno. Asimismo, el autor se refiere a la mención que hace Enrique Peña Nieto sobre el avance de las reformas estructurales. A lado de la nota destaca la imagen de éste con los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, Miguel Barbosa y Silvano Aureoles.

En la parte media de la página, aparecen siete¹³ rubros más y que son extractos relacionados con el Tercer Informe de Gobierno, los cuales se describen de la siguiente manera:

- 1) **CAMBIOS EN EL GABINETE.** Este rubro se compone de los siguientes subtemas:
 - a) Cambios y reacomodos en el gabinete presidencial.
 - b) Mudarse por mejorarse.
 - c) Aurelio Nuño, SEP, Claudia Ruiz Massieu, SER, Rosario Robles, SEDATU, José Eduardo Calzada, SAGARPA, José Antonio Meade, SEDESOL, Rafael Pacchiano, SEMARNAT, Enrique De La Madrid, SECTUR, Francisco Guzmán, Oficina de la Presidencia, Renato Sales, Comisionado Nacional de Seguridad y José Reyes, Director del ISSSTE.

Este rubro se refiere a un hecho público que son los cambios que el Presidente de México realizó en su gabinete.

- 2) **MÉXICO EN PAZ.** Los autores en este rubro son Hugo Hernández, Manrique Gandaria, Gabriel Xantomila y los subtemas son los siguientes:
 - a) Avanza el nuevo sistema de Justicia Penal.
 - b) Nuevos centros de justicia.
 - c) Golpea el Gobierno a los carteles de la droga.
 - d) El CISEN.
 - e) La Fuga del Siglo.
 - f) Los Capos que Faltan.

¹³ Cabe señalar que los temas denominados CAMBIOS EN EL GABINETE y TERCER INFORME DE GOBIERNO, no forman parte de los ejes temáticos del Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, de acuerdo a la información proporcionada en la página de la presidencia de la república identificada con el link <http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/>.

- g) Casos Iguala y Tlatlaya.
- h) A juicio más de 4 mil militares.
- i) Nuevas Instalaciones.
- j) Azotan al País Desastres Naturales.

Las notas se refieren a diversos temas como lo son la seguridad y los desastres naturales. El contenido de cada una de las notas describe los avances y retos enfrentados en el año que se informa y derivado del discurso brindado por el Presidente Enrique Peña Nieto con motivo de la presentación de su informe anual de labores.

- 3) **MÉXICO PRÓSPERO.** Los autores en este rubro son Alejandro Durán, Juan García Heredia, Manrique Gandaria, Salvador Guerrero y Yazmín Zaragoza. También se trata de notas periodísticas que tienen el objetivo de informar lo aludido por el Presidente en su Tercer Informe de Gobierno. Los subtemas son:
- a) Crecimiento arriba del promedio Global.
 - b) Política Fiscal.
 - c) La energía sigue siendo nuestra.
 - d) PEMEX y CFE incrementan infraestructura.
 - e) Despunta TELECOM tras 25 años de atraso.
 - f) Será México Plataforma Logística Mundial.
 - g) El Turismo es Motor de la Economía.

En las notas se describen aspectos económicos, en finanzas públicas, en materia de Telecomunicaciones, así como la entrada de divisas internacionales al país. En

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

dichos temas, la información que se proporciona se relaciona con los avances en cada una de estas materias.

- 4) **MÉXICO INCLUYENTE.** En este rubro, no se pudo acceder a la información contenida en él.

- 5) **MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD.** En este rubro los autores son José Luna y Manrique Gandaria. Los subtemas en este rubro son:
 - a) La Reforma Educativa va en Beneficio de los Niños.
 - b) Cambios positivos para 26 Millones de alumnos y 1.2 Millones de Profesores.
 - c) Oaxaca, nuevo rostro de la Educación en México.
 - d) CONACYT, ejemplo de Honestidad y Responsabilidad.

Los avances en los que se enfatizan son en materia educativa únicamente. En cada una de las notas se exponen los obstáculos enfrentados al implementar la evaluación magisterial, por ejemplo, así como la diversidad de protestas sociales que se suscitaron al respecto. Asimismo, se especifican, con datos duros, la construcción de escuelas e instalaciones educativas, entre otras.

- 6) **MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL.** La autora en este rubro es Dolores Acosta y en sus notas informa sobre las visitas realizadas por el presidente de la República a diversos países promoviendo la inversión y el comercio, así como las relaciones con diversos mandatarios de América y España.

- 7) **TERCER INFORME DE GOBIERNO.** El autor en este rubro es la OEM en línea. De su lectura, se aprecian notas de corte meramente informativo, proporcionando datos concretos sobre el contenido del informe, lo que a juicio de esta autoridad tienen el propósito de dar a conocer sobre las gestiones gubernamentales durante el año que se informa. Los subtemas son:
- a) El Presidente Enrique Peña Nieto da su Mensaje a la Nación.
 - b) Destaca EPN Reformas Estructurales.
 - c) En 3 años han disminuido los índices delictivos en todo el país.
 - d) Redoblar Esfuerzos Reto del Gobierno para Lograr un México Incluyente.
 - e) La Reforma Educativa llegara hasta el último rincón del país.
 - f) México ha Destacado por su Política Exterior.
 - g) Le toca al Gobierno apretarse el cinturón y gastar menos.
 - h) La Reforma Energética otorga a PEMEX nuevos instrumentos de Inversión.
 - i) La Demagogia y el Populismo Erosionan la Confianza.
 - j) Anuncia PEÑA NIETO, 10 medidas para la segunda mitad del sexenio.
 - k) Crónica del Tercer Informe de Gobierno.

La OEM en línea publica notas en cada uno de los rubros con excepción de los incisos j) y k), cuyo contenido no se visualiza. Las materias que se informan con motivo del Informe de Gobierno son más genéricas y abarcan las reformas estructurales en materias de educación, energética, electoral, financiera, además de salud y seguridad. Se trata de un contenido alusivo a los rubros especificados anteriormente, en el que se aprecia información basada en hechos así como en opiniones de sus autores.

Como se observa de la anterior síntesis descriptiva, el material objeto de análisis vierte una serie de datos concretos y precisos sobre una variedad de temas vinculados con un hecho específico: el Informe de Labores del Presidente de la República, en el que se hace una remembranza histórica y actual sobre este evento. También se contiene diversos reportajes con distintos subtemas, en los que aparece en la mayoría de los casos, su autor, quien aporta información aunada a sus opiniones o puntos de vista, lo que, preliminarmente lleva a considerar el propósito de informar y exponer consideraciones personales de quien emite los reportajes.

Examinado bajo la apariencia del buen derecho en su integralidad y objetividad, se advierte que dicho material no destaca en forma exagerada la imagen y el nombre del ciudadano Enrique Peña Nieto, ni enaltece su labor como Presidente de la República, sino, en todo caso, destaca lo que, en concepto de los periodistas o de la compañía editorial, sobresale de su gestión, aludiendo en algunos casos, a frases que, a juicio de estos, resumen su labor al frente de la administración pública y que pueden resultar de interés para los lectores.

Sentado lo anterior, esta autoridad electoral realiza las consideraciones siguientes:

Los contenidos alojados en el micrositio materia de inconformidad, de un análisis preliminar se desprende que son producto de una labor periodista, porque la información difundida gira en torno a un tema específico: El informe que anualmente rinde el titular del Ejecutivo Federal.

En ese sentido, como ya se dijo, se hace un recuento de cómo se ha dado en la historia de nuestro país dicho acto, los lugares en que ha tenido lugar a lo largo del tiempo, la manera en que ha evolucionado la forma en que se rinde, así como el contenido de los informes de labores que con anterioridad ha emitido la persona que actualmente ocupa el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto; de igual manera, se proporciona información más concreta en cuanto a la gestión de dicho servidor público, pues refiere a los cambios en su gabinete, y a los ejes temáticos en que se estructuró el Tercer Informe de labores.

Así, bajo la apariencia del buen derecho, dicha información se justifica a la luz de la libertad de expresión y del ejercicio periodístico, pues tiene relación con un evento que por tradición es importante en la vida política del país, el informe anual de labores que rinde el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual constituye un hecho público y notorio para esta autoridad administrativa, y que al ser un acontecimiento relevante social y políticamente en el Estado Mexicano, los medios de comunicación masivos le suelen otorgar gran cobertura noticiosa.

En esa tesitura, una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere de relevancia para el conglomerado social, y que al amparo del ejercicio de las libertades de expresión y de la actividad periodística, los medios de comunicación masivos no pueden verse arbitrariamente limitados o impedidos de manifestar su pensamiento, mientras no se demuestre fehacientemente que han violentado algún precepto constitucional, lo que en el caso, desde una óptica preliminar y con los elementos obrantes en autos hasta este momento no sucede; máxime que tales libertades se correlacionan con el derecho que también tiene una colectividad de recibir información, sobre todo

cuando esta se encuentra relacionada con cuestiones que atañen a intereses públicos. Esto cobra relevancia en sistemas democráticos, como el nuestro, pues, en el ámbito político, es particularmente relevante que los medios de comunicación hagan llegar a la sociedad información que, en su momento, contribuya a la formación de opinión entre la ciudadanía, en aras de privilegiar un debate fuerte y vigoroso en torno a esos temas.

En efecto, en un régimen democrático, como el mexicano, los periodistas y los medios de comunicación **gozan de plena discrecionalidad en la elección de los contenidos informativos que, a su juicio, resulten relevantes para su auditorio**, sin parámetros previos o restricciones que excedan las previstas en el artículo 6º de la Constitución Federal. Y en ese sentido, en examen de una solicitud de otorgamiento de medida cautelar, es comprensible que en la página oficial de internet del periódico el Sol de México, se aluda al nombre y la imagen de la persona que actualmente ocupa el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, quien tiene constitucionalmente la obligación de rendir un informe anual de su gestión gubernamental. Asimismo, ante la falta de elementos que evidencien una transgresión a la ley electoral, tampoco se justifica ordenar a los medios de comunicación retirar la información que difunden al amparo de la libertad de expresión y de ejercicio periodístico, después de cierto tiempo de haber iniciado su difusión, puesto que, a partir de las constancias de autos y bajo la apariencia del buen derecho, sólo es posible arribar a que el material denunciado es producto de una libertad periodística.

Como se mencionó anteriormente, en el caso, la información contenida en la dirección electrónica

<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/tercerinforme/index.html> se encuentra relacionada a juicio de esta autoridad, con un tema de gran interés social, pues se encuentra vinculada con un acto de rendición de cuentas de la gestión de uno de los Poderes Soberanos del Estado, como es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que tradicionalmente, dicho evento ha sido relevante en el ámbito político y social, lo que se invoca como un hecho público y notorio

En este tenor, si bien de las imágenes y texto contenido en el citado micrositio, se aprecia el nombre y la imagen del denunciado Enrique Peña Nieto, así como información relacionada con gestiones de su gobierno, ello no significa por sí mismo, que se esté frente a propaganda gubernamental (esto es, aquella que se emite a instancia de entes o servidores públicos para informar a la ciudadanía de acciones de gobierno, a través de cualquier medio de comunicación), pues a juicio de esta Comisión no toda la mención de nombres o referencias visuales de los servidores públicos en los medios de comunicación social tienen su origen en propaganda gubernamental, lo que obliga a analizar cada caso en su contextualidad, con base en el material probatorio existente en el expediente respectivo, a fin de determinar cuándo se está frente a este tipo de material.

En el caso concreto, en principio, no puede dejarse de advertir como un hecho público y notorio que el Informe anual de Labores del Presidente de la República, con independencia de la persona que ocupe dicho cargo, es un evento social, político y mediáticamente relevante. En ese sentido, el material que nos ocupa, visto en su integralidad, desde una perspectiva preliminar, se advierte como producto del ejercicio periodístico, amparado constitucionalmente en los términos arriba mencionados, dado el tema de que se trata.

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

Asimismo, de las constancias que hasta ahora obran en autos, consistentes en las pruebas aportadas por la denunciante y las allegadas por este Instituto en la realización de diligencias preliminares de investigación, no se desprende actualmente algún elemento, ni aún a nivel indiciario, que haga suponer que la difusión de la información materia del presente procedimiento especial sancionador, haya sido manifiesta o veladamente a instancia de algún ente de gobierno.

Lo anterior es así, porque tanto la persona moral Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., y el Coordinador de Comunicación Social y el Titular de la Dirección General de Imagen, Publicidad y Medios de la Presidencia de la República, a requerimiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, negaron haber contratado espacios informativos para la difusión del mensaje otorgado ante la ciudadanía con motivo del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República. Por el contrario, la compañía periodística antes citada manifestó que tales contenidos obedecen al ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, ya que se derivan del diario acontecer noticioso, y no obedecen a parámetros establecidos por ente público alguno.

De igual manera, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, del contenido de la información que nos ocupa, difundida por la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., no se advierten elementos que hasta ahora hagan suponer una simulación de la labor periodística de esta empresa, porque no se aprecia que se enaltezca la figura del servidor público Enrique Peña Nieto, ni que destaque en forma desproporcionada su imagen y nombre, de modo que se observe una apología de este, sino que se limita a proporcionar datos relacionados con el tema

central del que informa: el Mensaje del actual Presidente de la República con motivo de su tercer año de gobierno. En un análisis preliminar del material probatorio que esta Comisión tiene a la vista, parece razonable que un medio de comunicación aluda al nombre de Enrique Peña Nieto si quien actualmente ocupa el cargo de Presidente de la República es dicha persona física, y su información gira en torno a los informes de labores de esta figura política, pues de otra manera, podría llegarse al absurdo de tener que referir a personas o instituciones en forma abstracta, no identificable por la ciudadanía, lo que pudiera resultar un contrasentido con el derecho que tienen a estar informados sobre uno de los aspectos esenciales de toda democracia, como es, el nombre y la imagen de sus representantes políticos.

Adicionalmente, es de resaltar que dentro de las notas alojadas en el micrositio materia de la presente medida cautelar, existen opiniones relacionados con la seguridad nacional del país, tales como la fuga de Joaquín Archivaldo Guzmán Loera alias “El Chapo”, así como también los hechos acontecidos en Iguala y Tlatlaya, situaciones con las que, preliminarmente se considera no exaltan o engrandecen la imagen del mencionado servidor público, sino que se realiza una crítica al ejecutivo federal por dichos acontecimientos.

Por otra parte, tampoco se observa que se hayan difundido ideologías de impacto partidista que influyan en la sana competencia que debe existir entre las fuerzas y actores políticos, más aún, si recordamos que el día de su difusión no se encontraba en desarrollo ningún proceso electoral ya sea federal y/o local, por lo que se colige que su difusión no conllevaba fines electorales, ya que no contiene ningún mensaje en el que se solicite en forma expresa o tácita el voto a favor de algún candidato de elección popular, ni al partido político que postuló a quien ocupa en estos momento

el cargo de Presidente de la República, tampoco se hacen menciones a procesos comiciales, ni contiene símbolos, imágenes o frases que permitan arribar a una conclusión diversa de la aquí señalada.

En este sentido, y bajo la apariencia del buen derecho, lo anterior lleva a considerar que tampoco se está en presencia de presuntos actos de simulación sobre el libre ejercicio periodístico, frente a los cuales esta autoridad deba adoptar medidas que hagan cesar tales conductas; por el contrario, si llegara a decretarse una medida cautelar como la que en el caso concreto se solicita, se podría afectar la libertad de expresión así como el libre ejercicio del periodismo, y es de sobra reconocido, que toda sociedad democrática debe no solo permitir sino también alentar, el debate que en los medios de comunicación se da, respecto de los temas de interés nacional.

En esa línea, cabe decir que no se cuenta hasta el momento con evidencia alguna que ponga de manifiesto que la difusión de la información denunciada pueda ser considerada por esta Comisión, como propaganda gubernamental, y por consecuencia, sujeta a los límites establecidos en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General de la República, así como en el artículo 242, apartado 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposiciones normativas que establecen reglas para la difusión de propaganda gubernamental, esto es, aquella que se emite a instancia de entes o servidores públicos para informar a la ciudadanía de acciones de gobierno, a través de cualquier medio de comunicación.

En ese contexto, este órgano colegiado considera que la solicitud de adoptar medidas cautelares respecto de las publicaciones realizadas por la Organización Editorial Mexicana, S.A. de C.V., debe declararse **improcedente**.

Cabe señalar que 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,¹⁴ debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

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, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

¹⁴ 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 ACQyD-INE-209/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

PRIMERO. Se declara improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas formulada por el representante legal de la asociación civil Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.

SEGUNDO. 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.

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto 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 Centésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de septiembre del presente año, por Unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, y de la Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

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

ACUERDO ACQyD-INE-209/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/CGLEA/CG/483/2015

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA