

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-25/2014

**RECURRENTE:** JAVIER DUARTE DE  
OCHOA, GOBERNADOR  
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE  
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA  
LLAVE

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIOS:** BEATRIZ CLAUDIA  
ZAVALA PÉREZ Y MAURICIO I. DEL  
TORO HUERTA

México, Distrito Federal, a seis de enero de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** el acuerdo de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup>, respecto de la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada por Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, dentro del procedimiento especial sancionador incoado en contra del Gobernador Constitucional del Estado de

---

<sup>1</sup> Con posterioridad Comisión o Comisión responsable.

Veracruz de Ignacio de la Llave, Javier Duarte de Ochoa, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

## **I. ANTECEDENTES**

**1. Denuncia.** El diecinueve de diciembre de dos mil catorce, Pablo Gómez Álvarez, representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó denuncia contra Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>2</sup>, por la presunta transgresión al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, con motivo de la publicación de diversas inserciones de prensa tipo “gacetillas”, en periódicos de circulación nacional, en las que se promociona su imagen.

**2. Admisión.** El veinte de diciembre de dos mil catorce, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral admitió la denuncia.

**3. Acuerdo controvertido.** El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión acordó, entre otros aspectos, declarar procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas, para lo cual ordenó al Gobernador Constitucional de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa:

a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpla

---

<sup>2</sup> En lo subsecuente Gobernador o Titular del Ejecutivo local.

<sup>3</sup> En adelante Constitución

estrictamente lo mandatado en el artículo 134 de la Constitución;

b) Adoptar todas las medidas que estén a su alcance, de modo directo e indirecto para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6° de la Constitución en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía, y

c) En particular, adoptar las medidas necesarias para garantizar que la información y propaganda que se genere desde el ámbito de comunicación de su gobierno, ya sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

**4. Recurso de revisión.** El veintiséis de diciembre de dos mil catorce, Jesús Fernando Gutiérrez Palet, Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, interpuso recurso de revisión para controvertir el citado acuerdo, en representación de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz.

**5. Recepción y turno.** El recurso de revisión fue recibido en esta Sala Superior el veintiocho de diciembre de dos mil catorce y, por acuerdo del Magistrado Presidente fue turnado a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, a fin de que lo sustanciara y elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador, donde se impugna el acuerdo de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, emitido por la Comisión, en lo relativo a la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de dicho instituto.

**2. ESTUDIO DE PROCEDENCIA.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**2.1. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en el que se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien lo interpone en representación del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los

hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

**2.2. Oportunidad.** El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado al recurrente, a las dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos del día veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, por conducto de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, y el recurso de revisión fue presentado ante esa misma autoridad, a las dieciocho horas con treinta minutos del veintiséis de diciembre de dos mil catorce, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas establecido al efecto.

No es óbice a lo anterior, el que la demanda se haya presentado ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, puesto que esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que dicha presentación es válida, cuando los órganos desconcentrados del Instituto han actuado como auxiliares de las autoridades responsables en los procedimientos sancionadores, como ocurre en el caso, puesto que fue dicho órgano desconcentrado el que notificó al recurrente el acuerdo impugnado.

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandis*, el criterio fijado en la jurisprudencia 26/2009, cuyo rubro es: APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS

AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR<sup>4</sup>.

**2.3. Legitimación.** El requisito está satisfecho, toda vez que el recurrente es Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, denunciado en el procedimiento sancionador que dio lugar al acuerdo de adopción de medidas cautelares que por este medio se impugna.

**2.4. Personería.** El requisito se encuentra colmado, pues quien interpone el medio de impugnación en representación del recurrente, Jesús Fernando Gutiérrez Palet, Jefe de la oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, cuenta con facultades para representar al citado Gobernador, según se desprende del oficio signado por el Secretario de Gobierno de dicha entidad, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el diecinueve diciembre del dos mil catorce.

**2.5. Interés jurídico.** El recurrente impugna el acuerdo emitido por la Comisión, mediante el cual se le ordena adoptar diversas medidas para garantizar, por un lado, que en el ámbito de comunicación social de su gobierno, se cumpla estrictamente lo mandatado en el artículo 134 de la Constitución y, por el otro, que la información y propaganda que se genere en el ámbito de comunicación de su gobierno se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces, símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor

---

<sup>4</sup> Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia. Volumen 1. Páginas 140 y 141.

público, así como para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución, en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía, determinación que, según el recurrente, vulnera en su perjuicio lo dispuesto en la normativa constitucional y electoral vigente.

**2.6. Definitividad.** Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

### **3. SÍNTESIS DE AGRAVIOS**

1. El recurrente aduce que la Comisión responsable violó los principios de legalidad, exhaustividad y debido proceso, porque:

**A. Falta de acreditación de los supuestos de procedencia de las medidas cautelares.** Estimó procedente adoptar las medidas cautelares sin que del estudio previo se advirtiera la actualización de los elementos para determinar: a) la existencia del derecho cuya tutela se pretende; b) el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva desaparezca la materia de la controversia, c) la supuesta producción de daños irreparables, y d) la violación a los principios rectores de la función electoral.

**B. Falta de fundamentación y motivación.** Incumplió su deber de fundar y motivar la adopción de las medidas cautelares, al no expresar las razones por las que consideró que las denominadas “gacetillas” constituían propaganda

gubernamental en la que supuestamente se difunden mensajes asociados a logros, acciones o programas que vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, no obstante que la propia Comisión señaló que no existían elementos para comprobar la utilización de recursos públicos ni la contratación por parte del Poder Ejecutivo local. Tampoco expuso las razones por las que consideró que la información proporcionada por los medios de comunicación debía trascender a la esfera jurídica del Gobernador y omitió identificar el derecho supuestamente tutelado.

**C. Omisión de ponderar valores y principios.** Prescindió ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto (ejercicio libre del periodismo, presunción de inocencia), así como de justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar impuesta.

**2. Indebida valoración de las notas.** El recurrente señala que la Comisión responsable valoró indebidamente las notas periodísticas, porque si bien es cierto que en dichas notas se hace referencia al nombre del Titular del Ejecutivo local, también lo es, que su contenido solo evidencia diversas conductas ejecutadas por diferentes medios de comunicación, amparados en el ejercicio del derecho periodístico de informar a la sociedad, en las cuales se externa el punto de vista del periodista que suscribe como agente del medio informativo, sin que en ellas se aprecie la existencia de una continuidad o sistematicidad en la difusión de la imagen, nombre y logros de gobierno estatal, como indebidamente lo consideró la Comisión.



**3. Ilegalidad de las medidas cautelares.** Según el recurrente, la Comisión responsable actuó ilegalmente al adoptar las medidas cautelares, porque se obliga al Gobernador a adoptar las medidas necesarias para evitar que dentro de la comunicación social del Estado se eviten, por un lado, la utilización de nombres de personas, imágenes o logotipos y, por otro, se evite una posible violación al artículo 134 de la Constitución, sin tomar en consideración que:

- a) ningún servidor público puede tener responsabilidad por hechos suscitados al amparo y protección de las libertades de expresión y prensa, y
- b) ningún funcionario público puede coartar (bajo una pretendida defensa) la libertad de algún medio de comunicación social o de algún reportero o crítico noticioso.

**4. Vulneración a los derechos de información y libertad de expresión.** Para el recurrente, la resolución impugnada vulnera la libertad de expresión, en su dimensión de la labor informativa de los medios de comunicación impresos (la cual no puede restringirse a través de controles oficiales o de cualquier otro medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones) porque la sola mención del nombre del Gobernador en el contexto de la narración periodística no puede actualizar la infracción al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, puesto que forma parte de la labor informativa, la cual se encuentra contextualizada en eventos específicos.

Según el recurrente es constitucionalmente improcedente que la autoridad exija un formato específico en el diseño de las

notas, programas o transmisiones que generen los medios de comunicación y que se le impongan las medidas cautelares, sobre todo, porque en el expediente se encuentra demostrado que no existe vínculo contractual entre los medios de comunicación y el Ejecutivo del Estado.

#### **4. ESTUDIO DE FONDO**

##### **Cuestión a dilucidar**

Conforme con lo expuesto en los agravios y lo determinado en el acuerdo impugnado, el problema central consiste en definir si la Comisión actuó conforme a Derecho al adoptar las medidas cautelares ordenadas al Gobernador, a fin de garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se acate lo previsto en el artículo 134 de la Constitución, así como para no violar lo dispuesto en el artículo 6 de la propia Constitución.

A fin de contar con los elementos necesarios para la solución a esta problemática se requiere revisar los criterios asumidos por esta Sala Superior respecto al tema de medidas cautelares, así como la visión actual que en la doctrina procesal y en los tribunales internacionales se adopta respecto al tema.

***Visión contemporánea en la doctrina procesal sobre las medidas cautelares.***<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Al respecto pueden consultarse: ZELA VILLEGAS, Aldo, *La tutela preventiva de los derechos* (como manifestación de la tutela diferenciada), Palestra, Lima, 2008; BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *Derechos Fundamentales y proceso justo*, ARA, Lima, 2001; MITIDIERO, Daniel, *Anticipación de tutela. De la medida cautelar a la técnica anticipatoria*, Marcial Pons, Madrid, 2013; BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, *Diversos significados de la tutela cautelar en el proceso civil*, en *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. XII, diciembre 2001, pp. 50-66, consultable en [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200003&script=sci\\_arttext](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09502001000200003&script=sci_arttext);

El enfoque actual de los derechos humanos ha generado que en la doctrina procesal contemporánea se replanteen instituciones jurídicas procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela. El derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso es considerado como eje rector en esta reformulación. Se parte de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía. Se estima que el justiciable tiene derecho a que el órgano jurisdiccional le brinde una tutela que resulte adecuada para **solucionar** o **prevenir** en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

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

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

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función **eliminar** los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o **satisfacer** el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela **preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función *eliminar*

---

ORTELLS, M. *La tutela cautelar en la nueva Ley del Enjuiciamiento Civil*, en "El Proceso Civil y su Reforma", Martín Espino, J. D. (coordinador), Colex, Madrid, 1998.

*el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada.*<sup>6</sup>

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

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

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

La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato,<sup>7</sup> esto es, la acción o conducta

---

<sup>6</sup> Algunos procesalistas contemporáneos coinciden que Calamandrei ya reconocía la tutela preventiva, cuando postulaba que la tutela jurisdiccional no solo tenía como finalidad eliminar *a posteriori* el daño producido por la lesión de un derecho, sino evitar *a priori* el daño que podría derivar de la lesión de un derecho de la que existe la amenaza todavía no culminada.

<sup>7</sup> Descrito en esos términos por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación del poder*. Madrid, Trotta, 2000)

(activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

El amplio sector de la doctrina que apoya la tutela preventiva<sup>8</sup> parte del supuesto de que **existen valores, principios y derechos** que requieren de una tutela específica, real y dúctil, pues todo lo que está reconocido por el derecho sustancial debe encontrar una verdadera protección y garantía, a través de la cual no solo se obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo. De ahí que postulen que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad.

Sostienen que el carácter instrumental de las medidas cautelares las ubica como los medios idóneos para tutelar directamente los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos (*fomus boni iuris*, *periculum in mora*, proporcionalidad y, en su caso, indemnización) pero comprendidos de manera diferente, pues el *fomus boni iuris* (aparición del buen derecho) ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la

---

<sup>8</sup> Además de los autores mencionados en supra 5, puede consultarse a PEDRAZ, E. El proceso cautelar en la Nueva Ley del Enjuiciamiento Civil, Tomo II, en Doctrina y jurisprudencia, número 36, semana (6 al 12-XII-2000) y VÁSQUEZ SOTELO, J.L., Ejecución provisional y medidas cautelares, en "El Proceso Civil y su Reforma", Martín Espino, J. D. (coordinador), Colex, Madrid, 1998.

**protección y garantía de derechos fundamentales** (individuales o colectivos) y con los **valores y principios reconocidos en el bloque de constitucionalidad**.

***Criterios adoptados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos***

Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal contemporánea de las medidas cautelares, al reconocer en sus resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar.<sup>9</sup>

Conforme con el primero, las medidas tienen como propósito preservar una situación jurídica, preservar los derechos en posible riesgo hasta en tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, para de esta manera evitar que se lesionen los derechos alegados, para que se pueda cumplir con la decisión final y, en su caso, con las reparaciones correspondientes.

De acuerdo con el carácter tutelar, las medidas buscan **evitar** un daño irreparable y **preservar** el ejercicio de los derechos humanos.

***Criterios asumidos por la Sala Superior respecto a las medidas cautelares.***

---

<sup>9</sup> Entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

En congruencia con la visión contemporánea de la doctrina procesal, al resolver los medios de impugnación de su competencia,<sup>10</sup> tomando como base el criterio asumido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, cuyo rubro dice MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA, esta Sala Superior ha sostenido que las medidas cautelares son instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de parte interesada o de oficio, para *conservar la materia del litigio*, así como para **evitar un grave e irreparable daño a las partes litigantes o a la sociedad**, con motivo de la sustanciación de un proceso.

Tales medidas constituyen resoluciones *provisionales* que se caracterizan, generalmente, por ser *accesorias* dado que la determinación no constituye un fin en sí mismo y *sumarias* porque se tramitan en plazos breves.

Previendo el peligro en la dilación, su **finalidad** es suplir la ausencia 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público**, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado,

---

<sup>10</sup> Entre los que pueden citarse las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-152/2010, SUP-RAP-132/2011, SUP-RAP-85/2013, SUP-RAP-89/2013, SUP-RAP-199/2013, SUP-RAP-200/2013, SUP-RAP-242/2013 y el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-14/2011.

desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Se ha considerado que el legislador previó la posibilidad de decretar medidas cautelares provisionales o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, a fin de *evitar la producción de daños irreparables*, la ***afectación de los principios rectores de la materia electoral*** o la *vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la legislación electoral*.

Por cuanto hace a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones en las que se decida decretar una medida cautelar, la Sala Superior ha considerado como condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, las siguientes:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (***periculum in mora***).

Se ha dicho que 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.



Se parte de la base de lo que en la doctrina se denomina como el *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al elemento del *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–; en este sentido se ha sostenido que son protegibles a través de las 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, dado que el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho o principio que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable y el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Para la Sala Superior, la autoridad que decide sobre la adopción o negativa de las medidas cautelares está obligada a realizar una **evaluación preliminar** -aun cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas. Si de este análisis preliminar resulta la **existencia de un derecho o principio, en apariencia reconocido legalmente** o el riesgo de un daño inminente y la correlativa **falta de justificación de la conducta reprochada**, entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, por lo que la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que

podiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Se ha considerado que en atención a la naturaleza de las medidas cautelares, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, fundada y motivada, adoptada mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables

***Contexto fáctico determinado por la Comisión responsable***

Los **hechos denunciados** por el representante del Partido de la Revolución Democrática consistieron en la publicación en distintos medios impresos de circulación nacional de diversas notas periodísticas tipo gacetilla, pagadas con recursos públicos, tendentes a promocionar a Javier Duarte Ochoa, en su calidad de Gobernador, con lo cual, según el denunciante, se infringía el artículo 134 de la Constitución.

La Comisión responsable tuvo por probada la difusión de las publicaciones en el periodo comprendido del once de noviembre al dieciséis de diciembre de dos mil catorce.<sup>11</sup> Asimismo, tuvo por demostrado que en todas ellas se hace alusión al nombre del Gobernador, Javier Duarte de Ochoa y se da cuenta de diversas actividades realizadas por dicho mandatario en ejercicio de su cargo y refirió, que hasta ese momento, en el expediente no existían elementos para tener por acreditado que la publicación hubiera sido solicitada por el

---

<sup>11</sup> Aunque en algunas partes de la resolución reclamada se dice que al cinco de diciembre, el análisis realizado por la Comisión tomó en consideración notas publicadas hasta el dieciséis de diciembre de dos mil catorce.

Titular del Ejecutivo local ni cubierta con recursos públicos, dado que los medios de comunicación que contestaron el requerimiento formulado por la autoridad informaron, que las notas tenían el carácter de “informativas”; que no tienen celebrado ningún instrumento jurídico en el cual se hubiera convenido la cobertura de actividades del Gobernador, ni la inserción de notas en fechas posteriores, ya que las notas fueron generadas en ejercicio de los derechos de información y expresión y que no medió transacción comercial ni pago alguno para su publicación.

***Determinación de la Comisión respecto a la adopción de las medidas cautelares***

En lo que interesa a la materia de impugnación, con base en la interpretación sostenida por esta Sala Superior respecto al deber de cuidado de los servidores públicos como destinatarios directos de las prohibiciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución, así como el deber de cuidado que dicha Comisión derivó de la prohibición contenida en el artículo 6 de la propia Constitución, en el sentido de impedir a los emisores de la información transmitir propaganda presentada como información noticiosa o periodística, y tomando en consideración la sistematicidad que advirtió en la difusión de la imagen y el nombre del Gobernador en las once publicaciones, asociadas a logros, acciones o programas de gobierno, la Comisión responsable consideró procedente adoptar medidas cautelares a fin de prevenir la posible violación a los principios rectores de la materia electoral y, en consecuencia, ordenó al Gobernador adoptar:

a) Las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpla estrictamente lo mandatado en el artículo 134 de la Constitución;

b) Las medidas que estén a su alcance, de modo directo e indirecto para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía, y

c) Las medidas necesarias para garantizar que la información y propaganda que se genere desde el ámbito de comunicación de su gobierno, ya sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La Comisión consideró que estas medidas resultaban necesarias y adecuadas para evitar conductas que pudieran violentar los principios rectores en materia electoral, en tanto se resuelve el fondo de la denuncia, y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones exigibles a los servidores públicos, pues bajo la apariencia del buen derecho se advertía una sistematicidad en la difusión del nombre y la imagen del gobernador, asociada a logros de gobierno. Asimismo, consideró que estas medidas no generaban una afectación al Titular del Ejecutivo local, porque el ejercicio de su encargo le impone el deber de cuidado y lo obliga a cumplir con los mandatos estipulados en el artículo 134 de la Constitución.

**Solución normativa**

Esta Sala Superior considera que la Comisión actuó conforme a derecho al decretar las medidas cautelares, porque con esa manera de proceder previene la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, en particular al principio de equidad, hasta en tanto se dicta la resolución de fondo en el procedimientos especial sancionador, al ordenar al Gobernador que tome la medidas necesarias para que en el ámbito de comunicación a su gobierno se observe lo previsto en los artículos 6 y 134 de la Constitución, a fin de no incurrir en una conducta, que a la postre afecte la equidad en la contienda electoral.

***Razones que justifican la solución.***

**El principio de equidad en la contienda electoral.**

La equidad ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía. Se ha reconocido como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes compiten en la elección (partidos y candidatos) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda.

En el sistema electoral vigente existe una constatación de actividad legislativa tendente a salvaguardar la equidad en la contienda electoral, como principio rector de la materia electoral.

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y las erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas. Se ha regulado también lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión; la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de los servidores públicos, de incluir en dicha propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

El eje central de esta regulación Constitucional y legal es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante distintas etapas del proceso electoral. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido como principio rector de la materia, que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de

influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

***Deberes de los servidores públicos durante el proceso electoral***

Esta Sala Superior ha considerado de manera reiterada<sup>12</sup>, que los objetivos de la regulación Constitucional y legal de la propaganda gubernamental y del acceso a los medios de comunicación social consiste en evitar principalmente, que los sujetos ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados, así como que el poder público, en todos los órdenes, observe en todo tiempo, una conducta de **imparcialidad** respecto de la competencia electoral, impidiendo la injerencia de dicho poder a favor o en contra de cualquier partido político o la persona que ostente una candidatura a cargo de elección popular e incluso, la utilización del poder para **promover ambiciones personales de índole política**, con las excepciones expresamente estipuladas por el Poder Revisor de la Constitución.

También ha sostenido, que el modelo adoptado por el Poder Revisor de la Constitución respecto a la difusión de la propaganda gubernamental es restrictivo, por cuanto hace a la temporalidad (se debe suspender desde el inicio de las campañas electorales hasta concluida la jornada electoral) y a su contenido, pues la difusión de dicha propaganda durante el tiempo prohibido se debe circunscribir a las estrictas excepciones establecidas en la Constitución, sin exponer

---

<sup>12</sup> Entre otras, pueden consultarse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-307/2009, SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-119/2010 y acumulados.

programas, acciones, obras o logros de gobierno, debe estar plenamente justificado en el contexto de los hechos particulares que motivan su difusión y debe tratarse de un mensaje inexcusable y necesario para que el gobernante haga del conocimiento de la ciudadanía la posición gubernamental en ese preciso caso.

En esa línea de protección y garantía al principio de equidad, esta Sala Superior ha considerado, que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión, y que son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública **durante los procesos electorales federal o local**, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución.

***Aplicación al caso concreto***

La interpretación armónica de las disposiciones normativas que reconocen el derecho que asiste tanto a la ciudadanía a ser informada, como a los medios de comunicación para difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión, en relación con los principios que rigen la materia electoral, en específico el principio de equidad, conducen a esta Sala Superior a reiterar su criterio, en el sentido de que durante un



proceso electoral, con independencia de que no instruyan o soliciten la difusión de mensajes gubernamentales, los servidores públicos tienen el deber de cuidar que en sus comunicaciones (orales y escritas) se evite el uso de elementos que puedan influir en la contienda electoral, porque dichos mensajes pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión.

Este deber de cuidado constituye un elemento esencial para la protección y garantía del principio de equidad en la contienda electoral, porque impide la realización de actos que en apariencia encuentran apoyo en una norma, pero que generan un resultado prohibido por el propio ordenamiento jurídico y sirve de sustento para apreciar el *fomus boni iuris*, como presupuesto de procedencia para el dictado de las medidas cautelares, pues su valoración preliminar permitirá determinar la probable vulneración al referido principio y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para que mientras se emite la resolución de fondo, desaparezcan las circunstancias de hecho que lo ponen en riesgo.

El deber de cuidado impuesto a los servidores públicos fue uno de los elementos evaluados por la Comisión responsable para determinar la procedencia de las medidas cautelares, pues advirtió que en todas las notas se hacía referencia al nombre y a la imagen del Gobernador, así como a las actividades llevadas a cabo por dicho funcionario en ejercicio de su encargo. También tomó en consideración que las notas se habían publicado en el periodo que va del once de noviembre al dieciséis de diciembre de dos mil catorce [durante el proceso

electoral] y que existía similitud o identidad en la imagen difundida y en su contenido, además de que en ninguna de ellas se señalaba el nombre del responsable de la nota, ni del responsable de la fotografía o la fuente de donde derivaba la información publicada.

Con base en esos elementos, la Comisión responsable llegó a la conclusión, bajo la apariencia del buen derecho, que existía una sistematicidad en la difusión de la imagen, el nombre y los logros de gobierno del Titular del Ejecutivo local, que se traducían implícitamente en difusión de propaganda gubernamental en forma de cobertura noticiosa, con la finalidad de obtener la aprobación en la forma de ejercer el gobierno, la cual no se encontraba justificada, porque los servidores públicos tienen el deber de cuidar el contenido de sus mensajes para no influir indebidamente en la contienda electoral.

De la sistematicidad advertida y de la falta de justificación del incumplimiento al deber de cuidado del servidor público, la Comisión desprendió el riesgo de un daño inminente a los principios rectores de la materia electoral, motivo por el cual decidió otorgar las medidas cautelares a efecto de que el Gobernador, en acatamiento a su deber de cuidado, adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpliera con lo mandado en el artículo 134 de la Constitución y para no incurrir en violación al artículo 6 de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, contrariamente a lo manifestado por el recurrente, en el caso la Comisión responsable sí analizó el

surtimiento de los supuestos de procedencia de las medidas cautelares, pues al valorar las constancias del expediente dicha Comisión advirtió la probable vulneración a los principios rectores en la materia electoral, así como la necesidad de prevenir (mediante las medidas cautelares adoptadas) que se generara el comportamiento que ponía en riesgo la lesión a dichos principios, hasta que se resolviera el fondo del procedimiento especial sancionador.

Tampoco asiste razón al recurrente cuando sostiene, que la Comisión omitió fundar y motivar la adopción de las medidas cautelares, pues de lo expuesto se aprecia que contrariamente a lo señalado por el recurrente, dicha Comisión sí dio las razones por las que estimó que la difusión de la imagen, el nombre y los logros de gobierno del Ejecutivo local se traducían implícitamente en difusión de propaganda gubernamental en forma de cobertura noticiosa y justificó que si bien en el expediente no existían indicios para presumir la contratación ni la utilización de recursos públicos para la difusión de las publicaciones, ello no resultaba indispensable para presumir la existencia de propaganda gubernamental, si se tomaba en consideración lo sostenido por esta Sala Superior, en el sentido de que cuando un funcionario público difunde mensajes ante los medios de comunicación cuyo contenido haga referencia a logros, programas o proyectos de gobierno implícitamente incurre en la difusión de propaganda gubernamental, incluso cuando dichos mensajes se difundan en forma de cobertura noticiosa o bajo esa apariencia, en cabal cumplimiento al deber de cuidado a que están constreñidos los servidores públicos. También señaló que el dictado de las medidas cautelares no

generaban una afectación al Gobernador, porque el ejercicio mismo de su encargo le imponía un deber de cuidado y lo obligaba, en todo momento, a cumplir con lo mandatado en el artículo 134 de la Constitución.

Por otra parte, resulta infundado el agravio en el que el recurrente sostiene que la Comisión responsable valoró de forma indebida el material probatorio que le condujo a sostener de manera dogmática, la sistematicidad en la difusión de la imagen, nombre y logros del Gobernador.

En efecto, en el considerando tercero del acuerdo impugnado, la Comisión responsable precisó que la parte quejosa acompañó a su denuncia legajos de diversos periódicos e impresiones en los que se apreciaba las inserciones de prensa objeto de la denuncia, los cuales tenían el carácter de documentales privadas cuyo contenido, en principio, sólo tenía el carácter de indicio, en términos de lo previsto en los artículos 461, numeral 3, inciso b), y 462, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Del análisis del contenido de las notas periodísticas aportadas por el denunciante, la Comisión concluyó: *i)* que en todas las notas, publicadas entre el once de noviembre y dieciséis de diciembre de dos mil catorce, se hacía alusión al nombre e imagen del Gobernador, y se daba cuenta de diversas actividades llevadas a cabo por el referido funcionario en el ejercicio de su encargo, y *ii)* que de las notas no se desprendían datos que permitieran, en principio, identificar que

éstas fueron cubiertas con recursos públicos o solicitadas por el gobierno de la entidad.

Asimismo, respecto la información obtenida de los requerimientos formulados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a los diarios de circulación nacional La Crónica y La jornada, la Comisión responsable destacó, esencialmente: *i)* que dichos periódicos consideraron a las publicaciones como "notas informativas" y no de opinión, al haberse generado en ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal; *ii)* que manifestaron que no medió pago, ni transacción comercial alguna, para su publicación y, *iii)* que no tienen celebrado contrato, convenio o algún otro acto jurídico, en el cual se hubiera pactado la cobertura de las actividades del Gobernador, ni se hubiera convenido en fecha posterior, la inserción de notas periodísticas similares a las que fueron objeto de denuncia.

Tales consideraciones sirvieron de sustento para que la Comisión valorara la procedencia de la medida cautelar solicitada respecto de los hechos atribuidos al Gobernador, así como de los hechos atribuidos a los tres medios de comunicación referidos.

Respecto de los hechos atribuidos al funcionario público, la Comisión responsable refirió que la procedencia de la medida cautelar se debía analizar tomando en consideración que al servidor público denunciado le son aplicables las prohibiciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución.

Asimismo sostuvo, sin prejuzgar respecto del fondo de la infracción denunciada, que en el expediente no se contaba con algún elemento para presumir el uso de recursos públicos para la difusión de las publicaciones denunciadas.

Sin embargo, la Comisión responsable señaló que en la sentencia del diverso recurso de apelación SUP-RAP-119/2010, este órgano jurisdiccional sostuvo que aun cuando la difusión de un mensaje con propaganda gubernamental no se produzca por la solicitud o instrucción del servidor público, puede ser considerado como tal, si en su contenido se advierte la finalidad de obtener adeptos o aprobación en la forma de gobierno de un servidor público y tomando en consideración la cobertura que al respecto lleven a cabo los distintos medios de comunicación social.

En ese sentido, a fin de determinar la procedencia de la medida cautelar solicitada, la responsable destacó diversos elementos respecto de los hechos denunciados, a saber:

- i. En todas las notas periodísticas se hace alusión al nombre o imagen del Gobernador y se le asocia con logros, acciones o programas de gobierno.
- ii. Las notas periodísticas se emitieron en el periodo que va del once de noviembre al dieciséis de diciembre del dos mil catorce.
- iii. En todas las publicaciones se da cuenta de diversas actividades llevadas a cabo por el funcionario denunciado, en el ejercicio de su encargo como gobernador de la citada entidad federativa.

- iv.** Las publicaciones difundidas son muy similares o idénticas en cuanto a la imagen que difunden y/o su contenido.
- v.** Las notas periodísticas no señalan el nombre del responsable de la misma, ni de la fotografía o la fuente de donde se deriva la información publicada.

Sin prejuzgar sobre el fondo de la infracción denunciada, la Comisión responsable estimó procedente la medida cautelar solicitada, sobre la base de que el análisis preliminar del contenido de las notas periodísticas denunciadas, realizado bajo la apariencia del buen Derecho, permitía advertir una “sistematicidad” en la difusión de la imagen, nombre y logros del gobierno del Ejecutivo local, pues, en el caso, en el conjunto de las publicaciones se advertía la finalidad de obtener adeptos o aprobación en la forma de ejercer el gobierno local.

Además sostuvo que, si bien en el expediente no se advertía la existencia de indicios para presumir la utilización de recursos públicos para la difusión de las publicaciones, ello no resultaba indispensable para presumir la existencia de propaganda gubernamental, tomando en consideración los sostenido por esta Sala Superior, en el sentido de que cuando un funcionario público difunde logros, programas o proyectos de Gobierno ante medios de comunicación implícitamente incurre en la difusión de propaganda gubernamental, incluso cuando ésta sea difundida en forma de cobertura noticiosa o con esa apariencia, y atendiendo al deber de cuidado a que están obligados los servidores públicos en el uso de los mecanismos por virtud de los cuales pueden tener comunicación con la ciudadanía.

Como se aprecia, la Comisión responsable analizó todas las pruebas que hasta ese momento obraban en el expediente, se ocupó de describir su contenido, y al determinar la eficacia probatoria, definió que las coincidencias en la imagen, nombre y actividades realizadas por el Gobernador en relación con la falta de identificación de los responsables de la noticia y de las fotografías le conducían a sostener una posible sistematicidad en la difusión de la imagen, nombre y actividades del Gobernador. Además, se ocupó de confrontar los indicios generados con las pruebas recabadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, y de expresar las razones por las que consideró que tales indicios resultaban insuficientes para derrotar su conclusión, justificando su decisión en el deber de cuidado que tienen los servidores públicos al momento de exponer sus mensajes frente a los medios de comunicación.

Esta manera de proceder resulta acorde con las reglas aceptadas comúnmente en la doctrina para considerar adecuada la valoración del material probatorio, conforme con las cuales, es necesario valorar cada uno de los medios probatorios, definir en lo particular su contenido y alcance probatorio, para posteriormente valorarlos de manera conjunta, explicitando el razonamiento inferencial que se genera entre el dato probatorio y el hecho probado, confrontando, en su caso, aquellos datos probatorios que se contrapongan con la decisión; reglas que como se vio realizó la Comisión responsable.



Además, esta Sala Superior estima que las consideraciones del acuerdo combatido son suficientes para sostener la probable sistematicidad advertida por la Comisión responsable.

Ello es así, porque del análisis del contenido de las documentales aportadas por el denunciante se advierte, por un lado, que forman un conjunto de publicaciones con características semejantes en su contenido y en su difusión, toda vez que fueron publicadas en diarios de circulación nacional dentro de un periodo determinado una vez iniciado el proceso electoral y que en ellas se promociona, en términos similares y en ocasiones de forma idéntica, la imagen y el nombre del Gobernador, así como la realización de diversas actividades llevadas a cabo por dicho funcionario en el ejercicio de su encargo y, por otra parte, que en ellas no señalan el nombre del responsable de la misma, ni de la fotografía o la fuente de donde se deriva la información publicada.

Tales consideraciones encuentran sustento en lo siguiente:

1. Las notas periodísticas publicadas en los periódicos La Jornada, La Crónica y Excélsior, el veintitrés y veinticuatro de noviembre pasado, intituladas respectivamente “Veracruz se suma al llamado de Paz de Peña Nieto: Javier Duarte”; “Veracruz se suma al llamado de Paz de Peña Nieto: Duarte” y “Veracruz se suma a llamado de paz”, guardan similitud en la redacción de su rubro y párrafos.

En las tres notas referidas se destaca que, en el marco de la ceremonia del Día de la Armada de México, el Gobernador Javier Duarte de Ochoa aseguró que con la presencia de

elementos de la Marina el estado es más seguro y los veracruzanos se suman al llamado de paz hecho por el Presidente Enrique Peña Nieto.

En las fotografías que forman parte de cada nota periodística referida se aprecia la imagen del Gobernador. Las fotografías publicadas en los diarios La Jornada y Excélsior son idénticas, pues contienen la misma imagen, aun cuando una de ellas muestra una toma más abierta. En las notas publicadas en los periódicos La Crónica y Excélsior no se indica quiénes son los responsables de la redacción ni de la fotografía; aun cuando en la nota difundida en La Jornada se señala como responsable a la redacción del diario, en ella no se identifica al responsable de la fotografía, como comúnmente se hace en el diario.

| No. | Medio impreso | Fecha de la publicación | Título de la publicación                                                | Contenido                                                                                              | Foto                                                                               | Identifica autor |
|-----|---------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1.  | La Jornada    | 23 de noviembre de 2014 | Veracruz se suma al llamado de paz de Enrique Peña Nieto: Javier Duarte |                                                                                                        | Se muestra imagen de funcionario, pero es distinta de las otras dos                | Si               |
| 2.  | La Crónica    | 24 de noviembre de 2014 | Veracruz se suma al llamado de paz de Peña Nieto: Duarte                | La redacción de los párrafos es idéntica en las tres notas. Se hace alusión al funcionario denunciado. | Se muestra imagen de funcionario, la foto es idéntica a la expuesta en Excélsior   | No               |
| 3.  | Excélsior     |                         | Veracruz se suma a llamado de paz                                       |                                                                                                        | Se muestra imagen de funcionario y la foto es idéntica a la expuesta en La Crónica | No               |

2. En las notas periodísticas publicadas el veintiocho de noviembre de dos mil catorce, en los diarios La Jornada y Excélsior, con los títulos “Apoya Veracruz acciones de Peña para fortalecer al país: Duarte” y “Veracruz respalda al Presidente”, también se advierte identidad en la redacción de

tres párrafos que las componen, así como en la fotografía que las integran.

En ambas notas se destaca el posicionamiento del Gobernador, en el sentido de que su gobierno respalda, apoya e impulsa todas las medidas que el Presidente presentó para fortalecer el Estado de Derecho, expresada al atestiguar el mensaje dirigido por Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional.

Las fotografías publicadas en ambas notas son idénticas, pues contienen la misma imagen, aun cuando una de ellas muestra una toma más abierta. En estas notas periodísticas no se identifica a su autor, ni al responsable de la fotografía, en la cual se aprecia, entre otras, la imagen del funcionario denunciado.

| No. | Medio impreso | Fecha de la publicación | Título de la publicación                                        | Contenido                                                                                             | Foto                                                                     | Identifica autor |
|-----|---------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1.  | La jornada    | 28 de noviembre de 2014 | Apoya Veracruz acciones de Peña para fortalecer al país: Duarte | La redacción de los párrafos es idéntica en las dos notas. Se hace alusión al Gobernador de Veracruz. | Se muestra imagen de funcionario, la foto es idéntica a la del Excélsior | No               |
| 2.  | Excélsior     | 28 de noviembre de 2014 | Veracruz respalda al Presidente                                 |                                                                                                       | Se muestra Imagen de funcionario, la foto es idéntica a la de La Jornada | No               |

3. Por otro lado, se advierte similitud en el contenido de las notas periodísticas publicadas el cinco de diciembre de dos mil catorce, en los periódicos La Crónica y Excélsior, bajo los títulos “México se transforma por la vía de la legalidad: Javier Duarte de Ochoa” e “Inauguran seminario sobre tema electoral”, en las cuales se destaca la aseveración del funcionario recurrente relativa a que el gobierno que dirige respalda las acciones

emprendidas por el Presidente para transformar a México por la vía de la legalidad, al inaugurar el seminario “Nuevos Tiempos Electorales”.

Las fotografías contenidas en las notas no son idénticas; sin embargo en ambas se aprecia la imagen del referido funcionario. En estas notas periodísticas no se identifica a su autor, ni al responsable de la fotografía.

| No. | Medio impreso | Fecha de la publicación | Título de la publicación                                                | Contenido                                                                                                | Foto                             | Identifica autor |
|-----|---------------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------|
| 1.  | La Crónica    | 5 de diciembre de 2014  | México se transforma por la vía de la legalidad: Javier Duarte de Ochoa | El contenido es similar al de la nota publicada en Excélsior. Se hace alusión al Gobernador de Veracruz. | Se aprecia imagen de funcionario | No               |
| 2.  | Excélsior     | 5 de diciembre de 2014  | Inauguran seminario sobre tema electoral                                | El contenido es similar al de la nota publicada en La Crónica. Se hace alusión al Gobernador de Veracruz | Se aprecia imagen de funcionario | No               |

4. Finalmente, respecto de las notas periodísticas publicadas el once, diecinueve y diecisiete de noviembre del dos mil catorce en el periódico La Jornada, y dieciséis de diciembre del mismo año en el periódico La Crónica, con los rubros “De primer mundo las instalaciones para JCC en Veracruz/El gobernador Javier Duarte inaugura complejo deportivo con inversión de \$223 millones”, “Veracruz seguirá impulsando una sociedad más justa: Duarte”, “Javier Duarte y Francisco Olvera fortalecen seguridad en la Huasteca”, y “Anuncia Javier Duarte eliminación de tenencia vehicular en Veracruz”, se advierte que en ellas se narran las manifestaciones del funcionario mencionado

respecto a los diversos temas, su participación en eventos públicos y la determinación de ejecutar acciones de gobierno.

En todas las fotografías contenidas en las notas se aprecia la imagen del referido funcionario, sin que se identifique a su autor, ni al responsable de la fotografía.

| No. | Medio impreso | Fecha de la publicación | Título de la publicación                                                                                                                         | Contenido                                                                   | Foto                              | Identifica autor |
|-----|---------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------|
| 1.  | La Jornada    | 11 de noviembre de 2014 | "De primer mundo las instalaciones para JCC en Veracruz"/El gobernador Javier Duarte inaugura complejo deportivo con inversión de \$223 millones | Se hace alusión al Gobernador de Veracruz y a diversas acciones de gobierno | Se muestra imagen del funcionario | No               |
| 2.  |               | 19 de noviembre de 2014 | Veracruz seguirá impulsando una sociedad más justa: Duarte                                                                                       |                                                                             |                                   | No               |
| 3.  |               | 27 de noviembre de 2014 | Javier Duarte y Francisco Olvera fortalecen seguridad en la Huasteca                                                                             |                                                                             |                                   | No               |
| 4.  | La Crónica    | 16 de diciembre de 2014 | Anuncia Javier Duarte eliminación de tenencia vehicular en Veracruz                                                                              |                                                                             |                                   | No               |

Al respecto, debe tenerse presente que lo ordinario es que los medios de comunicación presenten el hecho noticioso redactado de manera diferente, de acuerdo con las apreciaciones captadas por cada uno de los encargados de realizar las notas. También es común que las fotografías difieran, pues los fotógrafos captan diferentes momentos del mismo evento. Asimismo, la regla general es que los medios de comunicación identifican con claridad a los responsables de cada una de las notas ya sea periodísticas o de opinión. Lo

extraordinario es que coincida la redacción y las fotografías de las notas publicadas en los distintos medios.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima acertadas las consideraciones expuestas por la Comisión responsable relativas al análisis preliminar del contenido y contexto de las notas periodísticas efectuado para determinar la procedencia de las medidas cautelares, pues tal como lo apreció la responsable, de manera preliminar se advierte la posible difusión sistemática de la imagen, nombre y actuaciones del ejecutivo local, al hacer referencia a su persona y narrar sus manifestaciones, apariciones en eventos públicos y propuestas de acciones de gobierno, sin que se indique al autor o responsable de la cobertura informativa; de ahí lo infundado del agravio expuesto por el recurrente, la cual puede ser confirmada o desvirtuada, en un momento posterior, con los elementos de prueba que se alleguen al expediente.

Esta Sala Superior considera, que cuando existen datos de los cuales se puede desprender la posible difusión de elementos que ponen en riesgo los principios rectores en la materia electoral, en particular la equidad en la contienda electoral, resulta razonable que se adopten las medidas cautelares tendentes a evitar la difusión de esos elementos, sobre todo cuando se encuentra en curso un proceso electoral, dado que solo con esa manera de proceder se logra la tutela real y efectiva de los principios, al prevenir la práctica de una actividad, realizada aparentemente sin acatar las prohibiciones y obligaciones a las que están constreñidos los servidores públicos. Lo anterior, porque durante los procesos electorales

debe darse un peso mayor a los principios que resguardan el equilibrio en esa competencia, pues debe recordarse que la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en la contienda y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

En tal virtud, si del análisis preliminar realizado por la Comisión responsable se encontraron elementos que permitían inferir la posible difusión sistemática del nombre e imagen del Gobernador, asociada a algunos logros de gobierno, es claro que la citada comisión actuó conforme a derecho al dictar las medidas cautelares bajo análisis.

Por otra parte, resultan infundados los motivos de inconformidad en los cuales se sostiene que son ilegales las medidas cautelares adoptadas; que la Comisión responsable omitió ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y que con la adopción de las medidas cautelares se vulneraron los derechos de información y libertad de expresión, en su dimensión de labor informativa de los medios de comunicación impresa, porque tales argumentos parten de la premisa de que la Comisión responsable adoptó las medidas cautelares por considerar indebida la labor noticiosa de los medios de comunicación; sin embargo, esta premisa es inexacta, como enseguida se comprueba.

En efecto, la Comisión responsable fundó la adopción de las medidas cautelares en el deber de cuidado exigido a los

servidores públicos para evitar incurrir en una conducta que a la postre afectara los principios que rigen la materia electoral, por apartarse de las obligaciones impuestas a los servidores públicos. Por ello, consideró procedente ordenar al Gobernador que adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpliera con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución y para no incurrir en violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la propia Norma Fundamental en torno a la difusión de propaganda como noticia. En particular, le ordenó que en la información y propaganda generada en el ámbito de comunicación social de su gobierno se abstuviera de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Esta circunstancia evidencia que la Comisión responsable no adoptó las medidas cautelares por considerar que los medios de comunicación o el Gobernador actuaron de forma ilícita (manifestación represiva de las medidas cautelares), sino que la adopción de estas medidas se determinó porque la Comisión advirtió la falta de cuidado en la construcción de los mensajes del Gobernador emitidos en el desempeño de su encargo, los cuales fueron retomados por los medios de comunicación para difundirlos en el espacio noticioso dirigido a la ciudadanía.

Por ende, la Comisión no tenía el deber de ponderar el ejercicio de la libertad de expresión de los periodistas, en el ejercicio de su profesión, ni tampoco el principio de presunción de inocencia, porque la finalidad de las medidas cautelares no consiste en eliminar una conducta ilícita que resulta lesiva a los



principios rectores de la materia electoral, sino en exigir un comportamiento a los servidores públicos involucrados, para evitar que se cause un daño al principio de equidad, por no acatar una prohibición legalmente establecida, lo cual, como ya se vio, resulta apegado a derecho, porque con ello se logra una protección y garantía real a los principios que rigen la materia electoral.

Por otra parte, es falso que la Comisión responsable haya omitido justificar la proporcionalidad de las medidas cautelares adoptadas, pues dicha justificación se encuentra asentada en el inciso B del Considerando Cuarto del acuerdo impugnado, en cual se dijo, que la Comisión estimaba que la medida adoptada resultaba necesaria y adecuada porque por la función preventiva inherente al dictado de medidas cautelares, dicha medida resultaba el único mecanismo para evitar conductas que pudieran violentar los principios constitucionales que rigen o se asocian a la función electoral, en tanto se resolvía el fondo de la denuncia presentada; así como para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que en todo momento son exigibles a los servidores públicos de los distintos órganos de gobierno, derivado del contexto que en un análisis realizado bajo la apariencia del buen derecho permitía advertir en la totalidad de las publicaciones una sistematicidad respecto a la aparición de la imagen y el nombre del Gobernador, asociada a logros de gobierno, y porque con las citadas medidas cautelares no se generaba alguna afectación al Gobernador, porque el ejercicio mismo de su cargo le impone un deber de cuidado y lo obliga, en todo momento, a cumplir con lo

mandatado en el artículo 134 de la Constitución, en los términos ordenados en las medidas cautelares.

Tampoco es verdad que la Comisión responsable exija en el acuerdo impugnado un formato específico en el diseño de las notas que generen los medios de comunicación, como incorrectamente lo sostiene el recurrente, pues las medidas cautelares están orientadas a exigir al Gobernador el deber de cuidado en la construcción de sus mensajes que presente a la ciudadanía, cuando los medios de comunicación puedan retomarlos en el espacio noticioso, a fin de salvaguardar los principios rectores en la materia electoral, más no a determinar la forma en la que deben presentar los medios de comunicación las notas que dan cuenta del quehacer institucional de los servidores públicos, ni mucho menos a coartar la libertad de expresión de los medios de comunicación en su labor informativa, pues lo ordenado en las medidas cautelares se dirige al cumplimiento estricto de lo mandatado en el artículo 134 de la Constitución a todos los servidores públicos.

En consecuencia, al haber sido desestimados todos los agravios expuestos por el recurrente, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

### **III. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** En lo que fue materia de impugnación, se **confirma** el acuerdo ACQyD-INE-50/2014, emitido el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada por

Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, dentro del procedimiento especial sancionador incoado en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Javier Duarte de Ochoa, identificado con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014.

**NOTIFÍQUESE:** por correo certificado al recurrente; por correo electrónico a la Comisión responsable, y por estrados, a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los magistrados Constancia Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera, ante el Subsecretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**