

INE/CG121/2016

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE NO SE APRUEBA EL “PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ORDENA LA REALIZACIÓN DEL MONITOREO DE LAS TRANSMISIONES SOBRE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES A CELEBRARSE EL AÑO 2016 EN LOS PROGRAMAS QUE DIFUNDAN NOTICIAS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”

ANTECEDENTES

1. El 15 de marzo de 2016, el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, solicitó incorporar al orden del día de la Sesión Extraordinaria a celebrarse el 16 de marzo de 2016, el Punto de Acuerdo siguiente:

“Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena la realización del monitoreo de las transmisiones sobre la campaña electoral de los Procesos Electorales Locales a celebrarse el año 2016 en los programas que difundan noticias, de conformidad con el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

2. En sesión extraordinaria celebrada el 16 de marzo de 2016, se sometió a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el Acuerdo referido en el párrafo anterior, el cual no fue aprobado por unanimidad.

CONSIDERANDO

1. **Competencia.** El Consejo General es competente para emitir el presente Acuerdo, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo 1

inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 26, párrafo 10, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2. Marco Normativo aplicable. El artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de organizar las elecciones, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

Ahora, en términos del artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Consejo General de este Instituto, dictar los Acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.

Por su parte el artículo 26, párrafo 10, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, prevé la posibilidad de no aprobar un Proyecto de Acuerdo, en cuyo caso se elaborará el Acuerdo del Consejo, en el que consten los fundamentos y motivos por los cuales se determinó la no aprobación del proyecto y el resultado del estudio sobre los puntos de controversia, o bien, sobre los motivos y fundamentos de determinada decisión, a fin de dotar de certeza y seguridad jurídica a los involucrados en el acto jurídico.

3. Justificación del sentido de la determinación.

De conformidad con lo señalado en el antecedente primero del presente Acuerdo, se presentó a la consideración de este Consejo General el *“Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena la realización del monitoreo de las transmisiones sobre la campaña electoral de los Procesos Electorales Locales a celebrarse el año 2016 en los programas que difundan noticias, de conformidad con el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”*, el cual señalaba lo siguiente:

ANTECEDENTES

1.- *Mediante Acuerdo INE/CG151/2014 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ordenó la realización del monitoreo de las*

transmisiones sobre precampañas y campañas electorales del proceso electoral federal 2014-2015 en los programas que difundan noticias, de conformidad con el artículo 185 de la ley general de instituciones y procedimientos electorales.

2.- *Conforme al Punto de Acuerdo TERCERO establecido en el Acuerdo INE/CG151/2014, el día siete de noviembre de dos mil catorce, la Secretaría Ejecutiva de este Instituto emitió la Convocatoria dirigida a Instituciones Públicas de Educación Superior, con motivo de invitarlas a participar en el Proyecto para el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del Proceso Electoral Federal 2014-2015 en los programas en radio y televisión que difundan noticias.*

3.- *En consecuencia el Comité de Radio y Televisión bajo el Acuerdo INE/ACRT/15/2014 aprobó la propuesta de requerimientos técnicos que atendió el Instituto Nacional Electoral y la Institución Educativa superior participante, para la realización del monitoreo y análisis del contenido de las transmisiones en los programas en radio y televisión que difundan noticias durante las precampañas y campañas del proceso electoral federal de 2014-2015.*

4.- *El 24 de Junio del 2015, la Secretaría Ejecutiva presento el: **Informe final sobre el Monitoreo de Noticieros y la difusión de sus resultados durante el periodo de Campañas del Proceso Electoral Federal 2014-2015** y destaca que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) llevó a cabo el monitoreo a los programas de radio y televisión que difunden noticias, así como a diez programas de espectáculos o de revista, durante el periodo de campañas electorales. En su Resumen Ejecutivo destaca el Equilibrio de Cobertura Noticiosa a los Partidos Políticos Nacionales.*

5.- *El veintiséis-de febrero de dos mil dieciséis, se notificó a este Instituto la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada como SUP-RAP-71/2016, en la que se establece:*

"DÉCIMO NOVENO. Monitoreo de las transmisiones sobre precampañas y campañas electorales en programas de radio y televisión que difundan noticias.

El partido político apelante refiere que la autoridad responsable en el Acuerdo impugnado es omisa en considerar la realización de monitoreos en radio y televisión que difundan noticias, ya que expresamente ello se regula en el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es inoperante lo alegado por el partido apelante porque el hecho de que en el Acuerdo impugnado no se haga referencia de manera expresa al

monitoreo de las transmisiones en el periodo electoral para la elección de la Asamblea Constituyente, ello no quiere decir que la autoridad responsable no tenga que acatar lo establecido en el referido artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque se trata de una disposición vigente, de orden público y de observancia obligatoria.

Atento a lo cual, es claro que el Consejo General de/Instituto Nacional Electoral tendrá que llevar a cabo los correspondientes monitoreos de las transmisiones de radio y televisión, y hacerlos públicos de manera oportuna."

CONSIDERANDO

1. *Que de conformidad con el artículo 160, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, previa consulta con las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación, el Consejo General aprobó el veinte de agosto de dos mil catorce, los Lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes.*
2. *Los artículos 162, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 4 del Reglamento de la materia, establecen que el Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través del Consejo General, de la Junta General Ejecutiva, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Comité de Radio y Televisión, de la Comisión de Quejas y Denuncias y de los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares.*
3. *En términos de lo dispuesto por los artículos 185, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 6, numeral 1, inciso d) y 66, numeral 3 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el Consejo General ordenó la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales del Proceso Federal Electoral 2014-2015, en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados deberán hacerse públicos, por lo menos cada quince días a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Nacional Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.*
4. *Que el monitoreo de las transmisiones de los programas que difundan noticias, constituye una herramienta para que el Instituto Nacional Electoral ofrezca a los ciudadanos información transparente sobre el comportamiento de los medios de comunicación en las tendencias informativas, y sobre el respeto a su derecho a la información, el cual se*

hace efectivo mediante información político-electoral veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa.

5. *En consecuencia y en términos de lo dispuesto por los artículo 6, numeral 1, inciso d) y 66, numeral 3 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral que señala como una atribución del Consejo General aprobar el Acuerdo que establezca la metodología y el catálogo de noticiarios para el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas que difundan noticias en radio y televisión; y como atribución del Comité proponer al Consejo la metodología y catálogo de noticiarios para el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales federales en los programas en radio y televisión que difundan noticias.*
6. *La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-71/2016, estableció:*

"DÉCIMO NOVENO. Monitoreo de las transmisiones sobre precampañas y campañas electorales en programas de radio y televisión que difundan noticias.

El partido político apelante refiere que la autoridad responsable en el acuerdo televisión que difundan noticias, ya que expresamente ello se regula en el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es inoperante lo alegado por el partido apelante porque el hecho de que en el Acuerdo impugnado no se haga referencia de manera expresa al monitoreo de las transmisiones en el periodo electoral para la elección de la Asamblea Constituyente, ello no quiere decir que la autoridad responsable no tenga que acatar lo establecido en el referido artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque se trata de una disposición vigente, de orden público y de observancia obligatoria.

Atento a lo cual, es claro que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tendrá que llevar a cabo los correspondientes monitoreos de las transmisiones de radio y televisión, y hacerlos públicos de manera oportuna."

7.- En consecuencia, lo mandatado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 185 es de observancia obligatoria por parte del Instituto Nacional Electoral, resultando procedente el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales y locales en los programas de radio y televisión que difundan noticias.

En razón de los Antecedentes y Considerandos expresados, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Bases III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 162, numeral

1, inciso a); 185; 30, numeral 1, incisos e) y h) y 44, numeral 1 incisos n), gg) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como, los artículos 4, numeral 1; 6, numeral 1, inciso d) del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se ordena la realización del monitoreo de las transmisiones sobre las locales 2016, en las entidades de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, en los programas que difundan noticias y programas de revista, de conformidad con el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO. El monitoreo deberá realizarse de conformidad con la metodología y catálogo de noticieros que en su momento apruebe este Consejo General a propuesta del Comité de Radio y Televisión en términos del artículo 6, numeral 2, inciso j) del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

TERCERO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva, para que de manera urgente una vez aprobada la metodología y el catálogo de programas, designe a una institución pública de educación superior que puedan realizar el monitoreo.

CUARTO. Se instruye al Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral para que de manera inmediata elabore el catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, y la metodología para el monitoreo de espacios noticiosos tanto en radio como en televisión, así como ponga a consideración del Consejo General para su aprobación, los requerimientos técnicos que deberán atender el Instituto Nacional Electoral y la institución de educación superior designada, para la realización del monitoreo y análisis del contenido de las transmisiones en los programas en radio y televisión que difundan noticias.

QUINTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos llevar a cabo las gestiones necesarias para obtener los índices de audiencia de los programas de radio y televisión que difunden noticias, a efecto de que el Comité de Radio y Televisión y este Consejo General cuenten con un insumo relevante para determinar el catálogo de programas de radio y televisión a los que se aplicará la metodología de monitoreo correspondiente".¹ (Sic)

¹ Énfasis añadido.

El referido documento se sometió a consideración del pleno del Consejo General, el cual acordó como no procedente su aprobación con base en lo expresado durante la sesión extraordinaria precisada en el apartado de Antecedentes. Ello, con base en los siguientes razonamientos:

El Consejero Electoral Benito Nacif Hernández, en uso de la voz, manifestó lo siguiente:

*Esta es una propuesta que ha formulado la representación del Partido Acción Nacional, pero por tratarse de un tema que hemos venido analizando en el Comité de Radio y Televisión junto con la Comisión de Vinculación, me atrevo ahora a tomar la palabra en primer lugar **para hacer una propuesta a este Consejo General de remitir este Proyecto de Acuerdo al Comité de Radio y Televisión y a la Comisión de Vinculación para que continuemos con el desahogo de ese tema y propongamos a este Consejo General un Proyecto de Acuerdo con el objetivo de promover en los Organismos Públicos Locales Electorales la adopción de una práctica que es ya parte de la organización de los Procesos Electorales Federales, que es la realización de los monitoreos.***

Hemos hecho ya un análisis de las diferentes circunstancias en las que se encuentran los Organismos Públicos Locales Electorales, hay casos donde su legislación local les mandata la realización de este tipo de observatorios de medios.

En esos casos hemos ya puesto a disposición los testigos que pueden generarse a través del sistema de tiempos de Estado en radio y televisión. Y hemos estado trabajando en una relación del Sistema de Administración de tiempo de Estado en radio y televisión y hemos estado trabajando en una relación bilateral con estos Organismos Públicos Locales para facilitarles, para reducir los costos de la realización de este tipo de monitoreos.

En algunos otros casos, su legislación local no prevé la realización de estos ejercicios y tenemos casos también en los cuales, los recursos de los que disponen los Organismos Públicos Locales Electorales, pues son insuficientes o de plano no existen para la ejecución de este tipo de programas.

Entonces, estamos tanto en la Comisión de Vinculación, como el Comité de Radio y Televisión, trabajando para proponerle, primero a la Comisión y al Comité, un esquema de trabajo que nos permita avanzar, primero en el corto plazo, qué más podemos hacer con las 13 entidades que tienen proceso electoral local este año, y con la idea de converger hacia los Procesos Electorales del 2017, ya en la realización de monitoreos, con una metodología lo más estándar posible, donde esta práctica puede implantarse en los Procesos Electorales Locales.

Agregó:

Creo que esto debe de analizarse con mucho cuidado, la viabilidad jurídica de la intervención del Instituto Nacional Electoral y que, dentro del ámbito de sus atribuciones, se proponga el objetivo de que, en los próximos procesos electorales, este tipo de buenas prácticas se adopten en las entidades que no lo tienen, y se perfeccione en aquellas que ya lo están realizando.

Esa es mi propuesta. Creo que los sitios apropiados para tener esta discusión a fondo, que tiene mucho, tiene un carácter técnico importante y una dimensión jurídica también que hay que cuidar delicadamente, son el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Vinculación y creo que podríamos adoptar el compromiso de traer una propuesta de este Consejo General, quizás a principios de abril, en las primeras sesiones del mes de abril, con una estrategia de corto plazo y otra de mediano y largo plazo.²

Por su parte, el Consejero Electoral, **Arturo Sánchez Gutiérrez**, durante la sesión de mérito sostuvo:

“Básicamente para respaldar lo que ahora propone el Consejero Nacif.

***La idea de que las autoridades realicen estos monitoreos es buena, es positiva.** Desde 1994 se han realizado este tipo de trabajos y creo que es importante que se retome la historia...”*

Adicionalmente señaló:

*“¿Por qué apoyo la propuesta que hace el Consejero Nacif? **Porque creo que es importante seguir discutiendo, incluso, interactuando con los OPLEs los beneficios y las características que pueden tener este tipo de monitoreos, este tipo de alcances, porque no solamente los medios locales transmiten noticias de las elecciones locales, incluso, los medios nacionales transmiten noticias que pueden eventualmente tratar las campañas en los diferentes estados de la República.***

Y esto genera que las metodologías para los estados y la forma como decidan, incluso, definan los costos que pueden dedicar a este tipo de actividades, pues tengan que ser muy particulares en cada una de las entidades.

En este sentido me parece a mí que avanzar en la discusión no echar por tierra este tipo de propuestas, sino dar ese lugar, ver qué se puede ofrecer de más a los OPLEs en relación a lo que nosotros tenemos en nuestra experiencia en todos los monitoreos que se han realizado para que se utilice lo que es utilizable en el corto plazo, como bien decía el Consejero Nacif, y que preveamos una serie de características generales mínimas que debieran tener los monitoreos hacia las elecciones del 2017 respetando dos cosas, en

² Énfasis añadido

primer lugar lo que nosotros podemos y queremos de linear como la ventaja que es realizar estos monitoreos. Y también los alcances que cada uno de los OPLEs le puede dar a este trabajo.

En ese sentido seguir discutiendo estos elementos y, sobre todo, atender en lo inmediato creo que es importante. Yo había pensado por ejemplo, que una de las ideas, y podemos interactuarlo con los OPLEs, es que independientemente de lo que puedan realizar de aquí a 80 días que viene la jornada electoral; disponer de los testigos de los noticiarios permitiría una gran cantidad de estudios, quizá no el monitoreo que nosotros hacemos, pero sí observar y detectar inmediatamente situaciones anómalas que podrían ser claramente puestos sobre la mesa con base en información que nosotros podemos proporcionar.

En todo caso la historia y la construcción de estos monitoreos no deja de ser compleja, implica una relación con los medios, implica una concepción de la libertad de expresión, implica un diseño especial de metodología que podemos ir construyendo para procesos posteriores.

En ese sentido bienvenidas estas iniciativas, pongámonos en perspectivas, reconozcamos que estamos a 80 días de la jornada electoral, que difícilmente podemos construir un tipo de monitoreo tan robusto, como el que está acostumbrado a hacer el IFE primero, y ahora el INE, pero que tenemos ciertamente las posibilidades de aportar elementos para que se hagan los estudios por quien sea necesario en las diferentes universidades o en los diferentes lugares a iniciativa de los OPLEs o incluso de la ciudadanía porque tenemos información que procede de un órgano del estado, como es éste, y que tiene información muy valiosa que ojalá se utilizara mucho más”.³

De lo transcrito, se desprende que la razón por la cual los integrantes del Consejo General votaron por la no aprobación del Proyecto de Acuerdo consistió básicamente en que se remitiera este Proyecto de Acuerdo al Comité de Radio y Televisión y a la Comisión de Vinculación para que se continuara con el desahogo de ese tema, dada su importancia y trascendencia; lo anterior, toda vez que es un tema se había venido analizando por éstos

En este contexto, de la intervención del Consejero Benito Nacif, se advierte que adoptó el compromiso de traer en las primeras sesiones de abril un Proyecto de Acuerdo con el objetivo de promover en los Organismos Públicos Locales Electorales, la adopción de la realización de los monitoreos, con una estrategia a corto, mediano y largo plazo.

Adicional a lo expuesto por los integrantes de este órgano electoral, se debe tener presente lo manifestado por el representante del Partido Acción Nacional, en el uso de la voz, en la sesión, en la cual expresó:

³ Énfasis añadido

“
...

Lo primero que quiero señalar es que he escuchado con gran interés las propuestas que han hecho tanto el Consejero Benito Nacif, como el Consejero Arturo Sánchez, quien además ha sido prolífico en una serie de datos, en una serie de datos, en una serie de información que no estaba en conocimiento del de la voz y que dan cuenta de que el Instituto Nacional Electora tiene una gran robustez en su infraestructura, que tiene importantes convenios de colaboración con instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, que en el pasado ha podido realizar monitoreos de programas noticiosos y de revista con bastante éxito, lo cual además acredita que hay una experiencia en el rubro.

Y lo más importante es que aunque no se resuelve mi propuesta, mi punto de acuerdo en este momento, sí quiero ver el lado positivo de que haya una apertura para que este asunto pueda ser discutido en breve plazo y tendría que ser así para que sea oportuno con miras a los Procesos Electorales que se celebrarán en junio de este año para generar algunos criterios, algunos lineamientos que permitan que se lleve a cabo un monitoreo de medios electrónicos.

...

Por lo pronto, me parece que es muy importante esta sensibilidad y esta apertura que hoy han mostrado, para que pueda, a la brevedad establecerse criterios y lineamientos para el monitoreo solicitado⁴.

En razón de lo anterior y toda vez que el tema que propuso el Partido Acción Nacional, como se motivó con antelación, está siendo objeto de análisis, este Consejo General, emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. No es de aprobarse el “*Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena la realización del monitoreo de las transmisiones sobre la campaña electoral de los Procesos Electorales Locales a celebrarse el año 2016 en los programas que difundan noticias, de conformidad con el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*”

⁴ Énfasis añadido

SEGUNDO. Remítase el Proyecto de Acuerdo citado en el párrafo que antecede, para su consideración al Comité de Radio y Televisión y a la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

TERCERO. Notifíquese.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de marzo de dos mil dieciséis, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación la Consejera Electoral, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**