

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR LA TRANSMISIÓN DE PROMOCIONALES DE RADIO Y TELEVISIÓN EN LOS QUE PRESUNTAMENTE SE CALUMNIA AL QUEJOSO, CONDUCTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y A SU CANDIDATO A JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/145/PEF/202/2018.

Ciudad de México, a dos de abril de dos mil dieciocho.

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

I. DENUNCIA.¹ El treinta de marzo de dos mil dieciocho, el representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, denunció al Partido Revolucionario Institucional y a su candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Mikel Andoni Arriola Peñalosa, por la difusión de promocionales de radio y televisión en los que, a juicio del quejoso, se formulan expresiones que calumnian al Partido de la Revolución Democrática y a sus militantes.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que se suspenda de inmediato la difusión de los materiales denunciados.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y MEDIDA CAUTELAR, ASÍ COMO INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² El treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/145/PEF/202/2018**; dicha queja se admitió a trámite, por considerarse que cumple con los requisitos para ello, y se reservó el emplazamiento y el pronunciamiento respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se contara con los elementos necesarios para tal efecto.

¹ Páginas 1 a 22 del expediente.

² Páginas 23 a 28.

También, en el citado acuerdo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, con el propósito de verificar la existencia y contenido de los spots denunciados en el portal de promocionales de radio y televisión de este Instituto y verificar la vigencia de los mismos en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

III. PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDA CAUTELAR.

En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

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

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

Los hechos denunciados versan sobre la posible violación a lo estipulado en la Base III, Apartado C, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la difusión en radio y televisión de propaganda presuntamente calumniosa.

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, siendo la autoridad competente para investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normatividad electoral en materia de radio y/o televisión, siempre que se den las siguientes violaciones:

a) *Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales; lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado A, párrafos noveno y décimo.*

b) *A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.*

c) *Tratándose de propaganda política o electoral que contenga **expresiones que calumnien a las personas**, violación prevista por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, párrafo primero.*

d) *Tratándose de difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipio, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, supuesto previsto en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.*

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 25/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³ cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que **calumnien a las personas**, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental

³ Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

(Énfasis añadido)

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como quedó precisado con anterioridad, los hechos denunciados son los siguientes:

La transgresión a la normatividad electoral por parte del Partido Revolucionario Institucional, derivada de la supuesta difusión de los promocionales intitulados **Mikel Movilidad**, de claves RA00657-18 [versión radio] y RV00349 [versión televisión] y **Mikel Seguridad**, de folios RA00658-18 [versión radio] y RV00350-18 [versión televisión] en los que a decir del denunciante se formulan expresiones que calumnian a ese instituto político, a sus militantes o afiliados y que le producen una afectación en el contexto del proceso local ordinario de la ciudad de México actualmente en curso.

MEDIOS DE PRUEBA

RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

ACUERDO ACQyD-INE-52/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/145/PEF/202/2018

- **Acta circunstanciada** instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, conforme con la inspección realizada al portal de promocionales de radio y televisión de este Instituto.
- Impresiones del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, acerca de la vigencia de los materiales denunciados, como se inserta en seguida.

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV00349-18	MIKEL MOVILIDAD	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	04/04/2018
2	PRI	RV00349-18	MIKEL MOVILIDAD	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	04/04/2018

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00657-18	MIKEL MOVILIDAD	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	04/04/2018
2	PRI	RA00657-18	MIKEL MOVILIDAD	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	04/04/2018

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV00350-18	MIKEL SEGURIDAD	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	31/03/2018
2	PRI	RV00350-18	MIKEL SEGURIDAD	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	31/03/2018

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00658-18	MIKEL SEGURIDAD	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	31/03/2018
2	PRI	RA00658-18	MIKEL SEGURIDAD	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	30/03/2018	31/03/2018

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- ❖ **Se acreditó** la existencia y contenido de los promocionales intitulados Mikel Movilidad, de claves RA00657-18 [versión radio] y RV00349 [versión televisión] y Mikel Seguridad, de folios RA00658-18 [versión radio] y RV00350-18 [versión televisión].

- ❖ Se verificó que la vigencia de los materiales denunciados es la siguiente:
 - Spot identificado como **Mikel Movilidad**, de claves RA00657-18 [versión radio] y RV00349 [versión televisión] del **treinta de marzo al cuatro de abril de dos mil dieciocho**.

 - Promocional denominado **Mikel Seguridad**, de folios RA00658-18 [versión radio] y RV00350-18 [versión televisión] del **treinta al treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho**.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se

discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

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

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

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

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

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que

según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁴

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Marco jurídico

Calumnia

El artículo 41, fracción III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie.

Por su parte, el artículo 6 constitucional prevé como limitaciones posibles al derecho a la libertad de expresión: los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respecto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de las seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En consonancia, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que se prohíbe la imputación de hechos delictivos o ilícitos falsos, y también la imputación de “hechos falsos”, que impacten en el proceso electoral.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión⁵.

⁵ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en un proceso electoral, se compone de los siguientes elementos:

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral⁶, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**⁷, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión⁸.

Para la Sala Superior, la prohibición de la calumnia en la propaganda política o electoral tiene, entre otras, la finalidad imperiosa de garantizar el derecho de los ciudadano de ser informados verazmente respecto de hechos relevantes para poder ejercer debidamente sus derechos político electorales, principalmente, su derecho a votar. En principio, no está permitido que, a través de la difusión de propaganda política o electoral se expresen hechos y delitos falsos a sabiendas, que impacten gravemente en el proceso electoral.

De no ser así, se inhibiría la actividad informativa o crítica, pues ante la posibilidad de incurrir en algún error, la única forma de asegurarse de no cometer una calumnia, sería guardando silencio, lo que en una democracia no es admisible.

⁶ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

⁷ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-109/2017 y SUP-REP-137/2017.

⁸ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.

Así, sólo con la reunión de todos los elementos referidos de la calumnia, incluso de forma preliminar, resulta constitucional la restricción a la libertad de expresión en el ámbito electoral, en donde se prioriza la libre circulación de la crítica incluso la que pueda considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora.

En este sentido, para establecer la “gravedad del impacto en el proceso electoral”, debe valorarse la imputación del hecho o delito falso en función del contenido y el contexto de la difusión a fin de determinar el grado de afectación en el derecho de los ciudadano a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidatos.

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan “hechos” y “opiniones”, tienen un “sustento fáctico” suficiente que permita concluir que se tuvo un mínimo estándar de debido diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión⁹.

Ahora bien, tratándose de determinar la procedencia o no de medidas cautelares, el análisis a realizar difiere del que debe hacerse cuando se estudie el fondo del asunto. En este sentido, la suspensión temporal de propaganda resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia del buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido del promociona, identificando sus elementos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene los elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene

⁹ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano. Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo¹⁰.

CASO CONCRETO

1. Acto consumado

Como se evidenció en las conclusiones preliminares, el promocional identificado como **Mikel Seguridad**, de folios RA00658-18 [versión radio] y RV00350-18 [versión televisión], fue difundido únicamente del treinta al treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho.

Por lo anterior, en razón de que la transmisión de tal material concluyó en fecha previa a la emisión del presente acuerdo, se está en presencia de actos consumados y, por tanto, la medida cautelar solicitada, respecto de tal material (en sus versiones de radio y televisión), resulta **IMPROCEDENTE**.

En efecto, debe precisarse que la providencia precautoria solicitada únicamente es susceptible de decretarse respecto de actos vigentes o, en su caso, de realización inminente, esto es, aquellos que están sucediendo al momento en que se solicita la medida cautelar y/o se resuelve sobre su suspensión, sin que pueda aplicarse a hechos que, habiendo existido, hayan cesado.

¹⁰ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.

Por tanto, es de referir que el dictado de las medidas cautelares no puede efectuarse sobre la realización de hechos ya acontecidos, pues como se expuso, la justificación de la medida precautoria se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, para evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la base de hechos que ya no acontecen.

En el caso, como se precisó, la difusión del promocional **Mikel Seguridad**, de folios RA00658-18 [versión radio] y RV00350-18 [versión televisión], concluyó en fecha anterior al dictado de la presente determinación, por lo que, es válido concluir, que la solicitud de la medida cautelar respecto del cese de la difusión de tal contenido, versa sobre actos consumados y de imposible reparación y, ante esta circunstancia, este órgano colegiado considera que es **improcedente** la medida cautelar solicitada, atento a lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del *Reglamento de Quejas*.

2. Material vigente.

El punto a determinar en este apartado consiste en dilucidar, si el contenido del promocional Mikel Movilidad, de claves RA00657-18 [versión radio] y RV00349 [versión televisión], pautado por el Partido Revolucionario Institucional como parte de sus prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión, pudiera ser objeto de una medida precautoria por parte de este Instituto, en razón de que su contenido se configure, como lo afirma el promovente, la hipótesis de calumnia en contra del partido político quejoso y sus afiliado, con motivo de las expresiones que se advierten en el mismo.

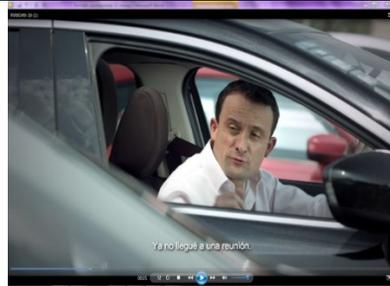
En este sentido, para poder determinar la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, esta autoridad electoral considera oportuno realizar la descripción del material denunciado, en sus versiones de radio y televisión, cuyos contenidos son del tenor siguiente:

**ACUERDO ACQyD-INE-52/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/145/PEF/202/2018**

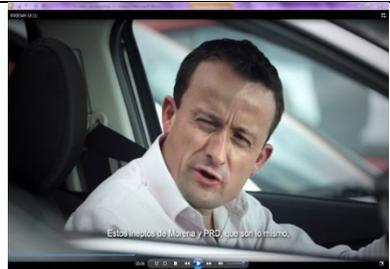
PROMOCIONAL IDENTIFICADO CON FOLIO DE REGISTRO PARA LA TELEVISIÓN RV00349-18



(sonido de tráfico vehicular)
Voz masculina 1: (Cacahuates, cacahuates, "murmullo")
Voz masculina 2: ¡Mikel!
¡Qué onda con el tráfico!
Voz masculina 3: Ya no llegue a una reunión.



Voz masculina 2: Y yo, mi pobre hijo esperándome.
Voz masculina 3: Estos ineptos de Morena y PRD, que son lo mismo, además de clavarse toda la lana en 20 años han logrado que siempre lleguemos tarde.
Voz masculina 1: ¡Son unas ratas!



Voz masculina 3: ¡Así son! Voy a construir 100 km de metro sin subir el costo del boleto para que puedas llegar más rápido a tu casa



Voz masculina 4: Mikel Arriola
Voz masculina 3: Tu familia es primero.



Voz masculina 1: ¡Yo quiero a Mikel!



Como se advierte, en el promocional de televisión se aprecian algunos vehículos en la calle, y el contexto del promocional es lo que parece ser un diálogo entre dos conductores —uno de los cuales, es precisamente el candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Mikel Andoni Arriola Peñalosa—, y en el que también interviene una tercera persona, ésta al parecer un comerciante que realiza su actividad en la vía pública.

El contenido trata sobre los problemas de movilidad en la Ciudad de México, refiriendo que por el tráfico una persona no llegó a una reunión y otra tiene a su hijo esperando.

Posteriormente, dicen que MORENA y el PRD son lo mismo, que en 20 años no han logrado mejorar el problema de tránsito en la Ciudad y que sólo se han “clavado” la lana por lo que son unas “ratas”.

Al respecto, el candidato a la Jefatura de Gobierno denunciado, refiere que invertirá en ampliar las líneas del metro sin subir el costo del boleto, a modo de solución del tránsito lento de la Ciudad.

PROMOCIONAL IDENTIFICADO CON FOLIO DE REGISTRO PARA LA RADIO RA00657-18

Voz masculina 1: Con ustedes Mikel Arriola

PROMOCIONAL IDENTIFICADO CON FOLIO DE REGISTRO PARA LA RADIO RA00657-18

Voz masculina 2: *Estos ineptos de PRD y Morena, que son lo mismo, además de llevarse la lana, en veinte años han logrado que siempre lleguemos tres horas tarde a nuestro destino, sí escucharon bien, hasta tres horas tarde, yo voy a construir 100 kilómetros de metro, sin aumentar el costo del boleto para que tú y tu familia lleguen más rápido.*

Voz Masculina 1. *Mikel Arriola, candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, PRI.*

Voz masculina 2: *Tú familia es primero.*

Voz masculina 3: *Yo quiero a Mikel.*

Como se advierte, el promocional en versión para radio, esencialmente, refiere lo mismo que el pautado para televisión.

En el se indica que los del PRD y MORENA son lo mismo, que sólo se “llevan” la lana y en 20 años no han solucionado el problema del tránsito en la Ciudad pues se hacen hasta tres horas para llegar a sus destinos.

Al respecto, el candidato denunciado, propone ampliar la línea del metro sin aumentar el costo del boleto, como solución al problema de movilidad en la ciudad.

A) VERSIÓN TELEVISIÓN

De las expresiones que se escuchan en el promocional, deben destacarse las siguientes: *Estos **ineptos** de Morena y PRD, que son lo mismo, además de **clavarse toda la lana en veinte años**, han logrado que siempre lleguemos tarde*, pronunciada por el candidato denunciado, así como la expresión **Son unas ratas**, que se escucha de quien aparece en el promocional como un comerciante que ejerce en vía pública, a lo que Mikel Andoni Arriola Peñalosa responde *Así son*.

Ahora bien, a juicio de esta autoridad, del análisis preliminar realizado a los materiales ya transcritos, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, resulta **IMPROCEDENTE** otorgar las medidas cautelares solicitadas por el partido quejoso, pues el material, analizado en su integridad, contiene, fundamentalmente, expresiones que implican apreciaciones o aseveraciones críticas, que, bajo la apariencia del buen derecho, se encuentran amparados en la libertad de expresión.

Lo anterior se sostiene a partir de las siguientes consideraciones:

En principio, se advierte que, el candidato denunciado expresa *Estos ineptos de Morena y PRD*.

Al respecto, resulta necesario tener en cuenta la definición que del término “inepto” proporciona la Real Academia de la Lengua Española, la cual se inserta enseguida, no puede considerarse como la imputación de un hecho o delito falso, como se advierte a continuación:

1. *adj. No apto ni a propósito para algo.*
2. *adj. Necio o incapaz. U. t. c. s.*

En este sentido, la mención que se formula en el promocional, respecto de que el partido político denunciante (junto con otra fuerza política) son *ineptos*, no constituye, en modo alguno, la imputación de un delito que pueda ser atribuido al quejoso o a sus militantes.

En efecto, el que uno de los contendientes en el proceso electoral actualmente en curso en la Ciudad de México, califique a otras fuerzas políticas como *necios* o *incapaces*, o bien que les considere *no aptos*, no constituye, desde la perspectiva de éste órgano colegiado, razón suficiente para ordenar que se deje de difundir el promocional en análisis.

Al respecto, debe señalarse que, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el que se utilicen expresiones que resulten incómodas o molestas para algunas personas, no resulta suficiente para el dictado de medidas cautelares.¹¹

De igual manera, la Sala Superior de dicha autoridad jurisdiccional, ha sostenido que, tratándose de denuncias que tengan que ver con temas relacionados a la libertad de expresión y sus restricciones, el análisis debe realizarse a partir del pluralismo, la apertura y la tolerancia.

¹¹ Sentencia del procedimiento de clave SRE-PSD-41/2016, emitida por la Sala Regional Especializada

En efecto, a esta conclusión arribó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-279/2015, en el que medularmente sostuvo lo siguiente:

En este caso, como ya se señaló, los conflictos que se lleguen a presentar en relación a la libertad de expresión y sus límites, se deben analizar a la luz del trípode entre el pluralismo, apertura y la tolerancia.

Así, conviene traer a colación el pluralismo, el cual se fortalece mediante el enfrentamiento de ideas, el debate y la discusión proveniente de diversos grupos e ideologías, por lo que con base en esta idea debe tutelarse el derecho que tienen todas las personas, incluyendo los partidos políticos de informar y expresar sus ideas y opiniones.

Ahora bien, en cuanto a la apertura debe señalarse que la misma refiere a la permisividad de contenidos conceptuales de mayor alcance, lo que conlleva que las situaciones en que se actualicen las restricciones sean cada vez menores y excepcionales.

Así, la tolerancia presupone admitir el pluralismo de opiniones, preferencias y proyectos políticos, lo cual exige el respeto a la libertad de expresión, además de la coexistencia de las posiciones que representa el pluralismo.

Por tanto, se considera que en el caso en estudio, el Partido de la Revolución Democrática debe tolerar la crítica que se formula en el promocional denunciado, por cuanto hace a la expresión ya analizada.

Enseguida, en el promocional denunciado se escucha la frase **además de clavarse toda la lana en veinte años**.

Al respecto, si bien podría vincularse de nueva cuenta al partido político denunciante, con la expresión aquí citada, lo cierto es que, tampoco la misma constituye la imputación de un delito.

En efecto, si bien la expresión coloquial “clavarse toda la lana” puede ser interpretada —en las variantes que del lenguaje se hacen en nuestro país—, como una referencia asociada a “robar”, y de ahí, a partir de inferencias, asociarse a

delitos como el peculado, previsto en el artículo 273, del Código Penal para el otrora Distrito Federal, lo cierto es que, no se advierte, en el análisis preliminar que esta autoridad realiza para el dictado de la presente medida cautelar, que se esté en presencia de una interpretación unívoca y directa respecto de la imputación de un delito, como ha exigido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que pueda configurarse la calumnia.¹²

Esto es, la calumnia no puede configurarse a partir de la expresión coloquial “clavarse una lana”, porque no existe un tipo penal que contenga esa expresión tal cual.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, los partidos políticos pueden utilizar válidamente en su propaganda político-electoral —además de sus propuestas para posicionarse ante la ciudadanía—, críticas o reproches a conductas realizadas por otros partidos o sus militantes, siempre que no se rebasen los límites de la libertad de expresión; ello, con el ánimo de persuadir o convencer al electorado, y de esta manera, incrementar su votación, y que tales contenidos, deben ser considerados parte del debate democrático, como se establece en la Jurisprudencia 11/2008, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

Y de igual modo, debe considerarse que los sujetos que forman parte del quehacer público, como el instituto político denunciante y sus militantes, se encuentran sujetos a un mayor escrutinio público, por lo que, las expresiones analizadas, bajo la apariencia del buen derecho, no son constitutivas de calumnia.

En efecto, este órgano colegiado considera que la expresión bajo estudio debe ser considerada como una opinión del emisor del mensaje respecto de las razones por las que no se ha mejorado la movilidad en la Ciudad de México, sin que dicha expresión pueda considerarse como una imputación directa de un delito en contra del Partido de la Revolución Democrática o de MORENA, sino como una crítica vehemente a la falta de resultados respecto del tópico que se trata, lo que debe

¹² SUP-REP-29/2016.

ACUERDO ACQyD-INE-52/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/145/PEF/202/2018

considerarse, bajo la apariencia del buen derecho, amparado en la libertad de expresión.

Finalmente, en el promocional denunciado se escucha la mención a que “son unas ratas”, en voz de una de las personas que en el spot acompañan al candidato denunciado, a lo que éste responde “así son”, a juicio de esta autoridad, el término **ratas** que se emplea en el spot, se realiza de manera genérica y, bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse que se utiliza para adjetivar de manera directa al partido quejoso o a sus afiliados o militantes, ni mucho menos para estimar que ello constituya la imputación de un delito o hecho falso.

En efecto, si bien una de las acepciones de la palabra **rata**, según el Diccionario de la Real Academia Española es el de *ratero*, otros significados de dicho término son *persona despreciable* y *persona tacaña*, de lo que se sigue que *ratas* es una expresión de múltiples significados.

Lo anterior resulta relevante, pues la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que para que se dé la calumnia, debe estarse en presencia de la interpretación unívoca de la imputación de un delito, como se advierte de la siguiente transcripción:

Para la Sala Superior, la interpretación a que arribó la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral debió ponderar que en el mensaje televisivo en el que decretó la medida cautelar, no existe imputación específica dirigida a una persona en concreto, en tanto, se trata de una secuencia de caricaturas orientadas a un posicionamiento del Partido Acción Nacional sobre el desempeño de las autoridades en el Estado de Chihuahua.

*Lo expuesto, opuestamente a lo sostenido en la determinación reclamada, **impide llegar a una conclusión unívoca**, respecto a que se caricaturiza la figura del actual Gobernador del Estado y que se le imputa la conducta ilícita de robar, toda vez que bajo un estudio preliminar y en apariencia del buen Derecho permite derivar que se trata de críticas a través de dibujos.*

Por lo anterior, en el caso en análisis, es de sostenerse que no se está en presencia de una única interpretación, y en consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho,

la palabra “ratas”, en el contexto del promocional que se analiza, no calumnia al Partido de la Revolución Democrática ni a sus militantes.

En adición de lo anterior, debe establecerse que del análisis preliminar que del contenido del promocional denunciado se realiza, se desprende que la expresión “ratas”, se realiza de manera aislada, por un ciudadano que participa en el contexto del promocional denunciado como un vendedor que ejerce en vía pública, mientras que la mención que se hace del partido político denunciante se ubica en una frase previa, no vinculada de manera directa con la expresión que ahora se analiza, por lo que debe reiterarse que, bajo la apariencia del buen derecho, tampoco de la alusión a las “ratas” se configura la calumnia que se denuncia.

Cabe precisar que la inclusión de la expresión “ratas” en un promocional pautado por un partido político, fue conocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el pronunciamiento de dicha autoridad al respecto fue el siguiente:¹³

En este sentido, el término “ratas” que se emplea en el spot se realiza de manera genérica, y no se dirige en particular al PAN, sino que se trata de una expresión que denota una inconformidad dirigida a la clase gobernante con independencia de su origen partidista, que solamente refiere la mala opinión que tiene el hablante de dicha clase, al calificarles con dicho adjetivo.

Sin embargo, no existe imputación específica de hechos falsos o delitos dirigida a una persona o partido político en concreto, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse que se utiliza para adjetivar de manera directa al partido quejoso o a sus candidatos, ni mucho menos para estimar que ello constituye la imputación de un delito o hecho falso.

Dicho razonamiento, es aplicable al caso de que estudia, pues, como ya se dijo, la expresión de ratas la realiza un ciudadano que de su gesticulación y tono, se aprecia un hartazgo a las políticas públicas implementadas en la Ciudad de México, en específico, respecto al tema de movilidad.

¹³ Sentencia en el medio de impugnación de clave SUP-REP-48/2016 emitida el 13 de abril de 2016

De ahí que, esta autoridad considere que, la sola inclusión de la expresión ya analizada, en el contexto del promocional denunciado, bajo la apariencia del buen derecho, no constituye calumnia.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas, respecto del promocional difundido en televisión objeto de estudio.

B) VERSIÓN RADIO

Por otra parte, debe establecerse que en el contenido del promocional de radio se escuchan las expresiones *Estos ineptos de Morena y PRD [...]*, además de llevarse la lana...

Al respecto, debe señalarse que, los argumentos vertidos por cuanto hace a la palabra “ineptos”, en lo que respecta al promocional de televisión, resultan válidos también para el material de radio, lo que se asienta con el fin de evitar repeticiones innecesarias.

Y por cuanto hace a la expresión llevarse la lana que en párrafos previos se estableció que, por su carácter coloquial impide relacionársele válidamente con un tipo penal para deducir que se imputa un delito, en el caso del material de radio, al cambiarse la expresión “clavarse” —que es precisamente, la que puede ser vinculada con el término robar—, por la mención a “llevarse”, se considera que, desde una perspectiva preliminar, se trata de una expresión más alejada aún de la univocidad exigida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para establecer que se configura la calumnia.

En efecto, del estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho del contenido del promocional denunciado difundido en radio, las expresiones que en el se contienen, no pueden ser consideradas como calumniosas sino como críticas fuertes al gobierno que, en veinte años, desde la perspectiva del emisor del mensaje, no ha cumplido con las expectativas de movilidad y disminución de tránsito vial en la Ciudad de México, lo que debe estar amparado bajo la libertad de expresión.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares también, respecto del promocional difundido en radio motivo de estudio, pues se debe privilegiar y salvaguardar la libertad de expresión y con ella la maximización de debate político.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

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

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, respecto del promocional **Mikel Seguridad**, de folios RA00658-18 [versión radio] y RV00350-18 [versión televisión], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral 1.**

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, respecto del promocional **Mikel Movilidad**, de claves RA00657-18 [versión radio] y RV00349 [versión televisión], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral 2, apartados A y B.**

ACUERDO ACQyD-INE-52/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/145/PEF/202/2018

TERCERO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el dos de abril de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández, de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y Presidenta de la Comisión Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA