

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADA DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN PAUTADO POR EL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL QUE PRESUNTAMENTE CONSTITUYE UN USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y CALUMNIA EN CONTRA DE RICARDO ANAYA CORTÉS, CANDIDATO A PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR LA COALICIÓN “POR MÉXICO AL FRENTE”, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/213/PEF/270/2018.**

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

## **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El cuatro de mayo de dos mil dieciocho, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral queja del Partido Acción Nacional, en contra del Partido Encuentro Social, derivado de la difusión del promocional denominado “DE QUÉ HABLÓ ANAYA” con folio RV01286-18, por el que se difunde propaganda que presuntamente calumnia a Ricardo Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente, al descontextualizar las declaraciones hechas por dicho candidato en el marco del debate presidencia celebrado el pasado veintidós de abril del presente año”.

En consecuencia, el instituto político denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el retiro o suspensión del material motivo de queja.

**II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.** El mismo día, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/213/PEF/270/2018**, se radicó y admitió, reservándose el emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para tal efecto; de la misma forma, como parte de la investigación preliminar, se

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/213/PEF/270/2018**

ordenó realizar una inspección al portal de Internet de este Instituto para verificar la pauta respectiva, se verificó la vigencia del mismo; y se ordenó remitir la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, remitió la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias, de conformidad con lo ordenado en el acuerdo descrito en el antecedente anterior.

**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 sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a la normativa constitucional y legal, en materia electoral.

En el particular, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, porque el asunto en análisis está vinculado de manera inmediata y directa con la probable infracción a lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 247, párrafo 2, y 443, párrafo 1, incisos a), j) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, incisos a), o) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, atribuible al Partido Encuentro Social, derivado de la difusión de

un promocional en televisión pautado por ese instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión, para el proceso electoral federal que actualmente se encuentra en desarrollo, mismo que, según el quejoso, calumnia al candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”.

Sirve de sustento, la tesis de jurisprudencia **25/2010**,<sup>1</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro “**PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS**”.

## **SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

El partido político quejoso aduce que el contenido del promocional “DE QUE HABLÓ ANAYA” con folio RV01286-18, pautado por el Partido Encuentro Social para su difusión durante la campaña federal, es calumnioso dado que dice que lo manifestado por Ricardo Anaya Cortés durante el debate es una mentira, además de que distorsiona y descontextualiza su intervención.

## **PRUEBAS**

### **A) PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO**

- **Documental pública.** Consistente en la información que reciba la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del área correspondiente de la Dirección de Prerrogativas, en relación a lo pautado y vigencia del promocional denunciado.
- **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y**
- **La instrumental de actuaciones.**

---

<sup>1</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/213/PEF/270/2018

**B) PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD TRAMITADORA RELEVANTES PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

- **Acta circunstanciada** instrumentada el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató, el contenido de los promocionales denunciados, así como que estos fueron pautados por el partido político denunciado, como parte de su prerrogativa a tiempo de radio y televisión, para el periodo de campaña, correspondiente al proceso electoral federal 2017-2018.
- Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales 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 Nacional Electoral.

De la cual se advierte lo siguiente:

N o	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
3	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
4	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
5	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
6	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
7	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
8	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
9	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
10	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
11	ES	RV01286-18	DE QUE HABLÓ ANAYA	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	08/05/2018

**ACUERDO ACQyD-INE-82/2018****COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS****Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/213/PEF/270/2018**

1 2	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	09/05/2018	09/05/2018
1 3	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
1 4	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
1 5	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
1 6	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
1 7	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
1 8	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	MICHOACAN	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
1 9	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 0	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 1	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	NUEVO LEON	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 2	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 3	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 4	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	QUERETARO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 5	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 6	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 7	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 8	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
2 9	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
3 0	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
3 1	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
3 2	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
3 3	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	YUCATAN	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018
3 4	ES	RV01286 -18	DE QUE HABLÓ ANAYA	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	06/05/2018	09/05/2018

**CONCLUSIONES PRELIMINARES**

De las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

- ✓ El promocional denominado *DE QUE HABLÓ ANAYA*, fue pautado por el Partido Encuentro Social para su difusión en la etapa de campaña federal a nivel nacional.
- ✓ El promocional denunciado tiene una vigencia del seis al nueve de mayo del año en curso.

### **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.
- b) Peligro en la demora.
- 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* —aparición del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

Dada 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 aquellos 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.

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. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

#### **CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

##### **I. MARCO JURÍDICO**

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 la 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 expresión<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)

expresión en materia político - electoral<sup>3</sup>, 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)**<sup>4</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>5</sup>.

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 ciudadanos 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.

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.

---

<sup>3</sup> Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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 ciudadanos 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 emisión<sup>6</sup>.

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 elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma

---

<sup>6</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

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 fondo<sup>7</sup>.

## **II. ANÁLISIS JURÍDICO RESPECTO DEL PROMOCIONAL DENUNCIADO CUANDO AÚN NO INICIA SU DIFUSIÓN**

Como se adelantó, el promocional denunciado con folio RV01286-18, aún no inicia su vigencia, dado que comenzarán su difusión, el seis de mayo próximo, como se detalló en el apartado de CONCLUSIONES PRELIMINARES; sin embargo, ya está alojado de manera pública en el sitio web de este instituto [https://siate-medios.ine.mx/portalPublico5/app/promocionales\\_locales\\_entidad?execution=e17s1](https://siate-medios.ine.mx/portalPublico5/app/promocionales_locales_entidad?execution=e17s1)

La colocación en el portal de internet del promocional denunciado implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en televisión, sin que ello implique censura previa.

---

<sup>7</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la vigencia y regularidad del modelo de comunicación política establecido en la Constitución General y en las leyes reglamentarias, lo que supone, entre otras cuestiones, el correcto uso de la pauta a la que tienen derecho los partidos políticos. Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, previo a la difusión del material denunciado en radio y televisión.

En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Lo anterior, en términos de lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-70/2016 , SUP-REP-4/2017 y SUP-REP-52/2018 , respectivamente, así como en lo establecido en la tesis relevante LXXI/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.

Por lo anterior, se concluye que esta Comisión válidamente puede analizar el contenido del promocional denunciado, mismo que fue pautado por el Partido Encuentro Social para su difusión en la pauta federal correspondiente a la etapa de campaña, aún y cuando no han iniciado su vigencia.

Criterio similar ha sido adoptado por esta Comisión de Quejas y Denuncias, entre otros, en los acuerdos ACQyD-INE-110/2017 dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/165/PEF/4/2017; ACQyD-INE-118/2017, dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/189/PEF/28/2017; ACQyD-INE-17/2018 dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/19/PEF/76/2018; ACQyD-INE-42/2018, dictado en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/155/2018; ACQyD-INE-68/2018, dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/177/PEF/234/2018, el cual fue confirmado por la Sala

Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-115/2018 y ACQyD-INE-71/2018, dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/181/PEF/238/2018, confirmado por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-117/2018.

### III. MATERIAL DENUNCIADO






<p style="text-align: center;"><b>Audio del Promocional</b></p>
<p>Voz en off: ¿De qué habló Anaya en el debate?</p> <p>Voz de Ricardo Anaya: Andrés Manuel; Andrés Manuel López Obrador; Andrés Manuel; Andrés Manuel López Obrador; López Obrador; Andrés Manuel; Andrés Manuel; Andrés Manuel López Obrador; López Obrador; López Obrador.</p> <p>Voz en off: A falta de propuestas Anaya sólo ataca con mentiras, México no necesita más guerra sucia. Necesita Propuestas.</p> <p>Partido Encuentro Social</p>

**IV. CASO CONCRETO**

Bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar, se considera que del contenido del spot denunciado no se advierte que se haga una imputación de hechos o delitos falsos al candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”, por la cual se le calumnie, sino que el mensaje que se pretende difundir es que durante el debate presidencial del pasado veintidós de abril del año en curso, Ricardo Anaya Cortés, “atacó” a Andrés Manuel López Obrador, lo que, desde la perspectiva del emisor del mensaje, es derivado de la falta de propuestas del candidato de la coalición “Por México al Frente”, considerando que México no necesita más guerra sucia sino propuestas.

En tal sentido, bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad electoral considera que la petición de medida cautelar resulta **IMPROCEDENTE**, toda vez que el material objeto de denuncia no contiene frases, imágenes o datos que constituyan la imputación de hechos o delitos falsos, sino únicamente la referencia y crítica a la estrategia de un candidato a la Presidencia de la República durante el debate entre aspirantes a la Presidencia de la República de confrontar a Andrés Manuel López Obrador; lo que el partido emisor del mensaje opina es derivado de la falta de propuestas del candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”, dentro de la etapa de campañas, en el marco del proceso electoral federal que se encuentra en curso, lo cual está amparado en la libertad de expresión en el marco del debate político propio de los regímenes democráticos, como se explica a continuación.

En efecto, de conformidad con el artículo 242, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En ese tenor, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup>, que la propaganda electoral no solamente se limita

---

<sup>8</sup> Véase la tesis relevante CXX/2002 de rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).

a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, **sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.**

En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Si bien se ha señalado que la finalidad de la propaganda de campaña conforme a la definición legal es promover una candidatura, solicitar el voto, difundir una plataforma electoral o propuesta determinada, no significa que en todo el material propagandístico debe aparecer necesariamente los candidatos como figura protagónica o hacer referencia expresa a sus propuestas.

En efecto la Sala Superior en la sentencia emitida dentro del expediente SUP-REP-85/2017, consideró que cuando se habla de centralidad de la candidatura, debe entenderse que en el spot se dé a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada ya sea a través de la imagen del candidato, o bien, mediante la identificación de su nombre, propuestas de campaña, ideología, o plataforma electoral de los institutos políticos que lo postulan, pues esa es precisamente la finalidad de las campañas electorales.

Por ello, resulta viable que la propaganda electoral no necesariamente tenga que aparecer la candidatura correspondiente, sino que pueden aparecer otras personas.

En este sentido, el máximo tribunal en la materia, al resolver el expediente SUP-REP-92/2018, determinó que si bien la legislación electoral da un concepto de propaganda electoral por el cual se puede extraer la finalidad de la propaganda de campaña, no implica que un partido esté impedido para cumplir con esas finalidades

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/213/PEF/270/2018

a través de una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o **crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas**: todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña.

Esto es, en concepto de esta Comisión, bajo la apariencia del buen derecho, la crítica realizada por el partido político denunciado se encuentra dentro de los límites permisibles del debate político e intercambio de opiniones dentro de un proceso electoral en la etapa de campañas, que no sólo debe ser propositivo sino también crítico, con el objeto de que el electorado cuente con los elementos necesarios para estar en aptitud de emitir un voto informado, considerando que la difusión de dicha propaganda se presenta dentro del periodo de campaña electoral.

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no advierte que del contenido de los promocionales se le imputen hechos o delitos falsos al candidato de la coalición “Por México al Frente”, que pudieran constituir calumnia o que pudieran desinformar a la ciudadanía, como lo pretende hacer valer el partido político denunciante.

Por ende, desde una perspectiva preliminar, se considera que el contenido del promocional que motivó la queja, está encaminado a establecer la posición crítica del partido político denunciado respecto de la estrategia que utilizó Ricardo Anaya Cortés, durante el debate presidencia del pasado veintidós de abril, ya que, desde su perspectiva, las referencias hechas por él en contra de Andrés Manuel López Obrador, obedece a su falta de propuestas, situación que, desde una óptica preliminar, no rebasa los límites permisibles a la libertad de expresión.

Por otra parte, se considera que el formato y confección del spot denunciado, en el que se incluyen fragmentos relacionado con el nombre o apellido de Andrés Manuel López Obrador de manera reiterativa o secuencial, por sí mismo, no es ilegal ni justifica el dictado de medidas cautelares.

Lo anterior es así, porque se trata de un recurso de edición de un video, respecto de un acto público –debate- que, desde una óptica preliminar, no trastoca derecho o principio alguno, ni constituye una modalidad que, dadas las características del caso, merezca una medida para suspender su difusión.

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada resulta **improcedente**.

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 en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, respecto del promocional denominado DE QUÉ HABLÓ ANAYA, con folio RV01286-18, en términos de los argumentos del considerando **CUARTO** del presente acuerdo.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/213/PEF/270/2018**

**SEGUNDO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral 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**