

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/104/2017.

Ciudad de México, a veintinueve de abril de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA.¹ El veintiocho de abril de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral,² escrito de queja signado por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional³, a través del cual denunció a José Guillermo Anaya Llamas, Candidato a Gobernador de Coahuila por el Partido Acción Nacional,⁴ así como a dicho partido político, por el supuesto uso indebido de la pauta, derivado de la difusión del promocional identificado como *Político de siempre Coahuila*, con folios RV00498-17 (versión televisión) y RA00498-17 (versión radio), ya que, a decir del quejoso, en dicho promocional no se promociona de manera directa al candidato que se encuentra en contienda electoral, ni tampoco se hace referencia a la plataforma electoral y/o plan de gobierno para el electorado en el Estado de Coahuila, además que el contenido del promocional no abona al debate político.

Por lo anterior, el denunciante solicita el dictado de medidas cautelares a efecto que se ordene el cese de la difusión del promocional referido.

II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDAS

¹ Visible a fojas 1 a 19 del expediente

² En lo subsecuente **INE**

³ En adelante **PRI**

⁴ En adelante **PAN**

CAUTELARES.⁵ Ese mismo día, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral⁶ tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/104/2017**, admitiéndose a trámite el presente asunto, y 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 ordenó realizar una inspección al portal de pautas de este Instituto, así como glosar información relacionada con la vigencia de los materiales denunciados.

Finalmente, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme con lo dispuesto 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; 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 INE, 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 INE, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, entre otras cuestiones, un supuesto **uso indebido de la pauta** respecto de la propaganda de campaña en radio y televisión, que difunde el PAN, toda vez que, a juicio del partido político quejoso, en tales materiales no se promociona de manera directa al candidato que se encuentra en contienda electoral, ni tampoco se hace referencia a la plataforma electoral y/o plan de gobierno para el electorado en el Estado de Coahuila.

⁵ Se encuentra en las páginas 20 a 26 del expediente

⁶ En adelante **UTCE**

Sirve de sustento, la jurisprudencia **25/2010**,⁷ 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. Como se ha expuesto, el PRI denunció el presunto uso indebido de la pauta atribuible al PAN, derivado de la difusión del promocional *Político de siempre Coahuila*, con folios RV00498-17 (versión televisión) y RA00498-17 (versión radio), ya que, a decir del quejoso, en dicho promocional no se promociona de manera directa al candidato que se encuentra en contienda electoral, ni tampoco se hace referencia a la plataforma electoral y/o plan de gobierno para el electorado en el Estado de Coahuila, además que el contenido del promocional no abona al debate político.

PRUEBAS

PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

1. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y
2. La instrumental pública de actuaciones.

Cabe precisar que el PRI solicitó la realización de diversa diligencia, de la que se dará cuenta en el siguiente apartado.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Acta Circunstanciada⁸ instrumentada el veintiocho de abril de la presente anualidad por la UTCE, en la que se constató la existencia y contenido de los promocionales materia del presente asunto, mismos que fueron pautados por el

⁷ Consulta disponible en la dirección electrónica:
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

⁸ Visible a fojas 27 a 31 y anexo en folio 32 del expediente

ACUERDO ACQyD-INE-71/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/104/2017

PAN para la etapa de campañas en el proceso electoral local en el Estado de Coahuila, que obran en la página institucional www.pautas.ine.mx.



Cabe precisar que en el acta circunstanciada se hizo constar también el contenido de los promocionales, del cual se dará cuenta en el apartado de análisis al caso concreto.

2. 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 INE.

De la cual se advierte lo siguiente:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INTEGRACIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE
RADIO Y TELEVISIÓN

REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE
PERIODO: 28/04/2017 al 28/04/2017
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 28/04/2017 18:33:16





No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV00498-17	POLITICO DE SIEMPRE COAHUILA	COAHUILA	CAMPAÑA	27/04/2017	29/04/2017

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INTEGRACIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE
RADIO Y TELEVISIÓN

REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE
PERIODO: 28/04/2017 al 28/04/2017
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 28/04/2017 18:36:24



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00498-17	POLITICO DE SIEMPRE COAHUILA	COAHUILA	CAMPAÑA	27/04/2017	29/04/2017

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

Dichos documentos, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas**, al haber sido elaboradas y emitidas por autoridades competentes en ejercicio de sus funciones y no estar contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como parte de la investigación preliminar realizada por la UTCE, a partir de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. De la impresión del Reporte de Vigencia de Materiales así como del acta circunstanciada emitida por la UTCE, se desprende que el PAN pautó los promocionales denunciados, para el periodo de campaña del proceso electoral local que se desarrolla en el Estado de Coahuila.

II. De igual manera, del citado reporte puede desprenderse que los periodos de vigencia de los materiales multicitados, abarcan del veintisiete al veintinueve de abril del presente año.

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 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

ACUERDO ACQyD-INE-71/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/104/2017

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 Jurisprudencia P./J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. *Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁹*

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 probable 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. ESTUDIO SOBRE LA PETICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL QUEJOSO

⁹ [J] P./J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

1. MARCO NORMATIVO

USO DE LA PAUTA Y CAMPAÑAS ELECTORALES

En lo conducente, en la Constitución General se establece lo siguiente:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

***III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.** Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.*

***Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será 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,** de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades

electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

(...)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

[...]

[Énfasis añadido]

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se regula el tema de la siguiente manera:

Artículo 159.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

[...]

Artículo 167.

(...)

4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.

6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.

7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

Artículo 174.

1. Cada partido decidirá la asignación, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local, de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. 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.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

(...)

[Énfasis añadido]

Por último, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se prevé:

Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a

censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

[Énfasis añadido]

De la revisión de las bases constitucionales, así como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, cuyo contenido, en principio, se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.

2. CASO CONCRETO

En el caso, el partido denunciante señala expresamente que existe un presunto uso indebido de la pauta en radio y televisión por parte del PAN en el periodo de campaña del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el Estado de Coahuila, derivado de la difusión de los promocionales *Político de siempre Coahuila*, con folios RV00498-17 (versión televisión) y RA00498-17 (versión radio), ya que, desde su perspectiva, el contenido de tales materiales no promociona de manera directa al candidato que se encuentra en contienda electoral, ni tampoco hace referencia a la plataforma electoral y/o plan de gobierno para el electorado en el

**ACUERDO ACQyD-INE-71/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/104/2017**

Estado de Coahuila, y de igual manera que los materiales denunciados no contribuyen al debate político.

Dicho lo anterior, se procede a estudiar el contenido de los materiales denunciados:

**RV00498-17 Político de siempre Coahuila
Televisión**

IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p><i>Voz en off: ¿Riquelme menos político?</i></p> <p><i>Jajaja, No, es al revés</i></p> <p><i>Riquelme es un político del PRI</i></p>
	<p><i>De los de siempre, de los de toda la vida</i></p> <p><i>Mentiroso</i></p> <p><i>Y que nomás piensa en sí mismo</i></p>
	<p><i>¿Pues ahí no dejó a Torreón con todos los baches por todos lados?</i></p> <p><i>Y con niveles de inseguridad e impunidad, de miedo.</i></p>

**ACUERDO ACQyD-INE-71/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/104/2017**

IMÁGENES REPRESENTATIVAS		AUDIO
   	<p><i>Si no pudo con Torreón, menos va a poder con Coahuila.</i></p> <p><i>No votes por él.</i></p> <p>PAN</p>	
		

**RA00498-17 Político de siempre Coahuila
Radio**

AUDIO
<p><i>Voz en off: ¿Riquelme menos político?</i></p> <p><i>Jajaja; No, es al revés</i></p> <p><i>Riquelme es un político del PRI</i></p> <p><i>De los de siempre, de los de toda la vida</i></p> <p><i>Mentiroso</i></p>

Y que nomás piensa en sí mismo

¿Pues ahí no dejó a Torreón con todos los baches por todos lados?

Y con niveles de inseguridad e impunidad, de miedo.

Si no pudo con Torreón, menos va a poder con Coahuila.

No votes por él.

PAN

Al respecto, esta autoridad electoral advierte que en los promocionales sujetos de análisis, se destaca lo siguiente:

1. Aparece en primer plano una persona del sexo masculino, al que la voz en off refiere se trata de Miguel Riquelme, mismo que se encuentra hablando por micrófono delante de unas banderas o en lo que al parecer es un podio.
2. Posteriormente, se advierte una avenida en la que se encuentran algunos objetos arrumbados en la esquina, de los cuales se puede apreciar un sillón viejo y sobre el mismo, llantas de automóvil, así como basura; e inmediatamente aparece otra imagen en la que se observa un bache en una calle.
3. Acto seguido, se reproducen imágenes del periódico denominado *El Siglo de Torreón* en el que se pueden advertir presuntas notas periodísticas las cuales se titulan “*Homicidios rebasan cifras del año pasado*”, “*Homicidios al alza en 2017*”, “*Asesinan a hombre en tianguis de la Nueva Rosita en Torreón*”.
4. Finalmente aparece nuevamente la imagen de la persona masculina a la que la voz en off describe como Miguel Riquelme y que ha sido referida en el numeral 1 que antecede, y posteriormente se cierra el video con el logotipo del PAN al centro de la pantalla.

Ahora bien, esta Comisión considera que, la solicitud de medidas cautelares debe determinarse **improcedente**, con base en las siguientes consideraciones de hecho y de Derecho.

- a. Por lo que se refiere al hecho que los promocionales denunciados no promocionan de manera directa al candidato a gobernador postulado por el PAN.**

Como se estableció en el apartado de marco jurídico, en la *LGIFE* se define como propaganda electoral al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones que durante la campaña electoral **producen y difunden los partidos políticos**, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con la finalidad de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por otra parte, debe también tenerse en cuenta que, la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva de los actores políticos cuya finalidad es obtener el voto del electorado o bien, desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

En relación con esto último, debe tenerse en cuenta que, el Tribunal Electoral ha definido como una de las vertientes de la propaganda electoral, la que se relaciona precisamente con la búsqueda de la disminución del apoyo hacia alguno de los contendientes, como se advierte de la siguiente transcripción:¹⁰

Así, la propaganda electoral consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantenerla informada respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones, o bien, la propaganda electoral también puede tener como finalidad alentar a la ciudadanía para que no vote por alguna opción política.

*En este sentido, se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o **desalentar el apoyo** hacia un partido político o candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas,*

¹⁰ SRE-PSC-50/2017

posicionamientos u opiniones respecto a diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra "voto" o "sufragio", o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía no implica que carezca del carácter de propaganda electoral.

Dicho razonamiento se relaciona con lo establecido por la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 2/2016, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIR DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA), y la **Tesis CXX/2002**, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)**, en las que textualmente puede leerse lo siguiente: *“la propaganda de campaña va dirigida a la ciudadanía en general y se caracteriza por llamar explícita o implícitamente al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo a determinada candidatura” y “la propaganda electoral no solamente se limita 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”.*

De lo sostenido por la citada autoridad jurisdiccional, debe concluirse que los partidos políticos válidamente pueden, como parte de su estrategia de campaña, buscar reducir el apoyo hacia sus contendientes, sin que ello pueda, por sí mismo, considerarse una infracción en materia electoral.

Además, debe tenerse en cuenta que los spots que difunden los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión y sólo en caso de actualizarse alguna de las restricciones expresamente establecidas en nuestra legislación vigente al citado derecho es que, en sede cautelar, pueden ser sujetos de restricción, con independencia de las sanciones a que sean acreedores al resolver el fondo del asunto.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera, desde un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que los promocionales cuyo contenido fue transcrito líneas arriba, corresponden a la estrategia de comunicación establecida libremente por el partido político emisor, y que la misma, mientras no contravenga una disposición específica de la ley, no puede ser limitada por esta autoridad.

En este sentido, es dable afirmar que los partidos políticos son libres de configurar y elaborar su propaganda político-electoral –incluida la de radio y televisión– de la forma que más convenga a sus intereses y estrategia política, siempre que se ajusten a los límites y restricciones que la normativa establece para cada etapa y siempre que no se trastoquen los principios constitucionales que deben regir en todo proceso electoral, particularmente el de la equidad en la contienda.

En efecto, a la luz del marco constitucional y legal bajo el cual está regulada la propaganda de campaña, es permisible afirmar que el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda de los partidos políticos, es especialmente importante durante los procesos electorales, más aún cuando se encuentran en periodo de campaña, ya que, el debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas durante el período que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de los candidatos y de quienes deseen expresarse.

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral, ha sostenido que resulta válido para los partidos políticos emitir un posicionamiento, así sea a través de la crítica, respecto de temas de interés general o relevantes en un sistema democrático.¹¹

De ahí que, al no existir una prohibición expresa que en los promocionales de campaña se haga alusión a eventuales contendientes del partido emisor, debe reiterarse que el PAN tiene derecho a establecer con libertad el uso de su pauta, y

¹¹ SUP-REP-3/2017, consultable en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/REP/SUP-REP-00003-2017.htm>

que esta autoridad, bajo la apariencia del buen derecho, no tiene elementos para ordenar la cancelación de su difusión.

b. Por cuanto hace a la mención que no hay vínculo entre el contenido del promocional y la plataforma electoral registrada por el PAN para la elección de gobernador en el Estado de Coahuila.

A efecto de establecer el comparativo entre el contenido de los promocionales denunciados y la plataforma electoral presentada por el partido político denunciado respecto de la citada elección, se inserta a continuación la parte conducente de dicha plataforma.

**PLATAFORMA POLÍTICA ELECTORAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA
DE ZARAGOZA 2017-2023¹²**

...

BUEN GOBIERNO

Objetivo: ofrecer seguridad y tranquilidad a la población, respetando sus derechos y su integridad, preservando las libertades individuales, el orden y la paz pública a través del desarrollo de actividades encaminadas a la prevención del delito, y a la reducción de la elevada incidencia delictiva observada en los últimos tiempos.

...

- *Incrementar la cobertura y calidad de los servicios públicos urbanos.*
- *Implementar un programa para el desarrollo de las ciudades del Estado que tome en cuenta aspectos físicos-especiales, de ordenamiento urbano, infraestructura, equipamiento, vivienda, medio ambiente social, económico, político-administrativo y tecnológico.*
- *Fortalecer los instrumentos jurídicos y de operación necesarios para la administración, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano en todas las localidades del Estado.*
- *Mejorar la imagen y el paisaje urbano de cada municipio para que se conviertan en atractivos turísticos.*

¹² <http://www.iec.org.mx/v1/archivos/plataformas/1.-%20Plataforma%20PAN//Estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza.pdf>

[...]

De lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho y de manera preliminar, se concluye que el contenido del promocional motivo de denuncia, en específico por lo que respecta a las condiciones en las que a su decir quedó el municipio que gobernó el candidato Miguel Riquelme (servicios públicos deteriorados e inseguridad), sí puede ser vinculada con propuestas de mejora que en tales rubros se contienen en la plataforma del PAN, respecto de la elección de Gobernador de Coahuila.

De ahí que, deba desestimarse la petición del partido político quejoso, que se ordene la suspensión de los promocionales en análisis, por la supuesta carencia de relación entre su contenido y la plataforma electoral, pues como se ha precisado, del análisis preliminar se desprende que sí existe relación entre los mismos.

No obstante la conclusión anterior, debe señalarse que la eventual ausencia de vínculo entre los contenidos del promocional denunciado y la plataforma que los partidos políticos hayan presentado para la elección correspondiente, no puede ser considerado, en principio, una razón para suspender los spots pautados.

c. Acerca que los promocionales que se denuncian no contribuyen al debate político.

Este órgano colegiado considera que la petición del partido político denunciante que se analiza, no se trata de un tema atendible en sede de medida cautelar y que, en todo caso, correspondería al análisis de fondo del presente asunto; no obstante, a efecto de agotar los temas planteados en la queja que dio origen al procedimiento en que se actúa, se formulan los siguientes argumentos al respecto:

En principio, se considera que la ausencia en los promocionales, de elementos que contribuyan al debate político, no implicaría que los mismos, por ese solo hecho, deban dejarse de difundir.

Por otra parte, es importante precisar, que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **el ámbito de la crítica aceptable**

debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. En estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general¹³.

En este sentido, **no toda expresión proferida por un partido político en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político o sus correspondientes candidatos implica una violación de lo dispuesto en la norma electoral**, por considerar, el partido hacia quien se dirige el comentario, que el contenido de dicha expresión es falso y perjudicial para su propia imagen.

La *Sala Superior*¹⁴ estableció lo siguiente:

"Asimismo, es claro que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo; esto es así, en razón de que la finalidad de la propaganda no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía, a los candidatos registrados o las plataformas electorales, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes. De esta forma, la opinión pública estará en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social."

Nuestro máximo órgano de justicia electoral ha indicado que debe privilegiarse una interpretación favorecedora de la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los candidatos, partidos políticos y de la sociedad en general.

En este sentido, el promocional bajo estudio se centra en Miguel Ángel Riquelme Solís, y la opinión del partido denunciado de su desempeño como alcalde de

¹³ Conforme a la jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO." Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

¹⁴ Criterio orientador establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-96/2013.

Torreón, por lo que **se advierte una exposición preponderante de su persona pero en un contexto negativo**; sumado a que la intención o finalidad del mensaje es desalentar el apoyo hacia su candidatura y la referencia a que no voten por él, aludiendo a un cambio que se generaría a partir del voto hacia el partido emisor del mensaje, **lo que direcciona el mensaje al proceso electoral que transcurre**; y finalmente del análisis de los elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales del promocional, nos llevan a confirmar el juicio de que **nos encontramos ante propaganda que no es genérica**.

En suma, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que la medida cautelar es improcedente, puesto que:

1) No existe disposición constitucional, legal o reglamentaria alguna que impida a los partidos políticos dirigir su propaganda de campaña a cuestionar o criticar a otro partido político o candidato, en el marco del correspondiente proceso electoral en que participan y se emite o difunde dicha propaganda.

2) Al contrario, como se demostró, la Sala Superior ha sido enfática en señalar que la propaganda electoral tiene el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas para obtener el voto del electorado o **desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político**¹⁵.

Este criterio está contenido, entre otros precedentes, en la Tesis CXX/2002, de rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES), cuya parte medular ha sido ya insertada en la presente determinación.

Incluso, cabe destacar que esta jurisprudencia fue citada como parte de la fundamentación utilizada por la Sala Superior, entre otras, en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-77/2017, por la que confirmó un Acuerdo de esta Comisión, cuya alegación central consistió en la difusión de propaganda

¹⁵ Tesis CXX/2002, de rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).

supuestamente genérica en época de campaña por no aparecer la candidata del partido político que solicitó el spot pautado.

3) En el presente caso, el spot cuestionado tiene como eje central criticar y cuestionar a un candidato de un partido político, con la finalidad de restarle adeptos y que la ciudadanía no vote por él.

4) El candidato a quien se le dirige la crítica aspira a convertirse en Gobernador del Estado de Coahuila, siendo que el material denunciado se pautó, precisamente, para su difusión en dicha Entidad Federativa y en el marco de la campaña actualmente en curso en la misma.

5) En el material denunciado claramente se identifica al PAN, lo que permite a la ciudadanía conocer al responsable del mismo y razonablemente apreciar que se trata de material que busca cuestionar a un candidato adversario a dicho instituto político.

6) Bajo esta línea argumentativa y desde una óptica preliminar, el hecho que en el spot denunciado no aparezca expresamente el nombre o imagen del candidato registrado por el partido político que solicitó su difusión, no torna en ilegal el spot, puesto que se ajusta a los parámetros que fija el orden jurídico y, particularmente, la jurisprudencia invocada.

7) En este sentido y bajo la apariencia del buen derecho, el promocional impugnado se encuadra como propaganda de campaña tendente a restar votos a un candidato y en la cual se identifica claramente a su emisor.

8) Las razones antes señaladas, hacen patente que no existe una razón jurídica que justifique el dictado de medidas cautelares. Por el contrario, hacerlo, implicaría un daño mayor porque se afectaría el acceso a radio y televisión que constitucionalmente tienen como prerrogativa los partidos políticos, el menoscabo de su libertad para decidir el contenido de sus promocionales y el derecho de la ciudadanía de conocer las posturas y contrastes de quienes participan en la elección, a fin que emitan un voto informado el día de la jornada electoral.

Por todo lo anterior, debe concluirse que la medida cautelar solicitada en el presente asunto, debe resolverse **improcedente**.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 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 Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**, numeral 2.

**ACUERDO ACQyD-INE-71/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/104/2017**

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión 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 Quinta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintinueve de abril dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA