

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/116/2017.

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA.¹ El nueve de mayo de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral² de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral,³ escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional⁴, ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual denunció al Partido Encuentro Social, por el supuesto uso indebido de la pauta, derivado de la difusión del promocional denominado “La familia se construye”, identificado con la clave RA00559-17 [versión radio], ello dentro del proceso electoral ordinario 2016-2017, que se lleva a cabo para la elección de gobernador en el Estado de México.

Lo anterior porque, a decir del quejoso, dicho *spot* puede confundir al electorado, toda vez que en el mismo se menciona el nombre de una persona (Mariano Osorio) que no se encuentra registrada para participar en el proceso electoral local que actualmente se está desarrollando en el Estado de México, así como por que el contenido de la propaganda es genérico, lo cual, también está prohibido en función de la etapa de campaña que actualmente se desarrolla en la referida entidad federativa.

¹ Visible a fojas 1 a 12 del expediente

² En lo sucesivo UTCE o Unidad Técnica.

³ En lo subsecuente INE

⁴ En adelante PAN

Por lo anterior, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares, consistentes en el cese de la difusión de los promocionales referidos.

II. REGISTRO DE QUEJA, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO DILIGENCIAS PRELIMINARES, Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.⁵

El nueve de mayo del año en curso, la Unidad Técnica tuvo por recibida la denuncia, ordenándose su registro bajo la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/116/2017**; se admitió a trámite el asunto, se reservó el emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para tal efecto, se ordenó realizar una inspección al portal de pautas de este Instituto, así como glosar información relacionada con la vigencia de los materiales denunciados como parte de la investigación preliminar.

Finalmente, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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, de cuya interpretación sistemática puede colegirse que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral, son el Consejo General del INE y esta Comisión de Quejas y Denuncias.

⁵ Se encuentra en las páginas 13 a 18 del expediente

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se alega el supuesto **uso indebido de la pauta** respecto de propaganda de campaña difundida en radio, por el Partido Encuentro Social, en el contexto del proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de México, toda vez que, a juicio del PAN, en tal material no se promociona la figura del candidato registrado por dicho instituto político a la gubernatura del Estado de México y, por el contrario, se menciona el nombre de una persona diversa a la registrada como candidato a la gubernatura, lo cual podría llegar a confundir al electorado.

Sirve de sustento, la jurisprudencia **25/2010**,⁶ 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 PAN denunció el presunto uso indebido de la pauta atribuible al Partido Encuentro Social, en la etapa de campaña, durante el proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México, porque en el contenido del promocional denominado “La familia se construye”, identificado con la clave RA00559-17 [versión radio], no se promociona la figura del candidato registrado por dicho instituto político a la gubernatura del Estado de México (Alfredo del Mazo Maza), sino que, por el contrario, se menciona el nombre de una persona diversa a la registrada como candidato a la gubernatura (Mariano Osorio), lo cual podría llegar a confundir al electorado.

PRUEBAS

A. APORTADAS POR EL QUEJOSO

1. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y

⁶ Consulta disponible en la dirección electrónica:
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

2. La instrumental pública de actuaciones.

Cabe señalar que el PAN ofreció como prueba el informe pormenorizado del material denunciado, que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, diligencia será ordenada en su momento procesal oportuno.

B. PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Acta Circunstanciada⁷ instrumentada el nueve de mayo de la presente anualidad por la UTCE, en la que se constató la existencia y contenido del promocional materia del presente asunto, en la página institucional www.pautas.ine.mx, mismo que fue programado para su difusión por el Partido Encuentro Social, para la etapa de campaña en el proceso electoral local en el Estado de México.

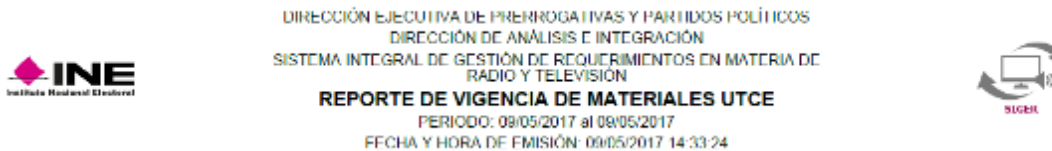
Cabe precisar que en el acta circunstanciada se hizo constar también el contenido del promocional, del cual se dará cuenta en el apartado de análisis al caso concreto.

2. Impresión del reporte de vigencia del material⁸ propagandístico objetado, generados por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, de los cuales se aprecia lo siguiente:

⁷ Visible a hojas 19 hasta 24 del expediente

⁸ Visible a hojas 25 del expediente

ACUERDO ACQyD-INE-82/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/116/2017



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	ES	RA00559 17	LA FAMILIA SE CONSTRUYE	MEXICO	CAMPAÑA	04/05/2017	13/05/2017

*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/>

Dichas constancias tienen valor probatorio pleno, por 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 integrado en el expediente, 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

En las condiciones anteriores, 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 Encuentro Social pautó el promocional denunciado, para el periodo de campaña del proceso electoral local que se desarrolla en el Estado de México.

II. De igual manera, del citado reporte puede desprenderse que el periodo de vigencia del material multicitado, abarca del cuatro al trece de mayo del presente año, es decir, a la fecha en que esta comisión de quejas se pronuncia al respecto, se encuentra vigente.

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, ya sea a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor—, o bien, de inminente producción, ello 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* —aparencia 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 — *fumus boni iuris*—, 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 — *periculum in mora*— consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Lo anterior obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las medidas solicitadas, bajo la perspectiva de la apariencia del buen derecho, así como del 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 adopción 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 que sean 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 tanto se resuelve el fondo del asunto.

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.

1. MARCO NORMATIVO

Previo a la determinación respecto a la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, esta autoridad electoral considera conveniente analizar el marco normativo aplicable al uso de la pauta y campañas electorales, de manera general y, específicamente, en el proceso electoral local que tiene lugar en el Estado de México; así como lo concerniente al principio de certeza en materia electoral.

En lo conducente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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:

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.

[...]

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.**

[...]

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

En el mismo tenor, 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

Por su parte, el Código Electoral del Estado de México prevé lo siguiente:

Artículo 42. Los partidos políticos gozarán de los derechos y las prerrogativas que establecen la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, este Código y demás normativa aplicable. Asimismo, quedarán sujetos a las obligaciones señaladas en dichos ordenamientos.

Se registrarán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse, de conformidad con las normas establecidas en sus estatutos.

Artículo 70. El Instituto y los partidos políticos legalmente acreditados ante este, tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, conforme a las normas establecidas en el apartado B base III del artículo 41 de la Constitución Federal y el artículo 12 de la Constitución Local. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración de los tiempos que les correspondan en radio y televisión.

El Instituto deberá solicitar al Instituto Nacional Electoral, que resuelva lo conducente sobre el tiempo de radio y televisión que requiera para el cumplimiento de sus fines.

El Instituto propondrá al Instituto Nacional Electoral las pautas que correspondan a los tiempos que este le asigne y entregará los materiales con los mensajes para su difusión en radio y televisión.

Artículo 65. Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

ACUERDO ACQyD-INE-82/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/116/2017

...

II. Tener **acceso a la radio y televisión**, en los términos establecidos por la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y este Código.

...

Artículo 71. Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción, plataformas electorales, actividades permanentes y candidaturas a puestos de elección popular.

...

Artículo 72. Conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral asignará, a través del Instituto, el tiempo que corresponda, en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa, como prerrogativa a los partidos políticos durante los procesos electorales locales. Ese tiempo será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo a la pauta que apruebe, a propuesta de la autoridad electoral local, el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral.

...

Artículo 256. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes, **con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno.** La duración máxima de las campañas será de sesenta días para la elección de Gobernador y de treinta y cinco días cuando se trate de la elección de diputados e integrantes de los ayuntamientos.

Son actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, los eventos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Es 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 y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

La propaganda electoral y las actividades de campaña 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 correspondiente hubiese registrado.

Énfasis añadido

Por cuanto hace al principio de certeza en materia electoral, como principio rector de la función electoral, tenemos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.

[...]

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

[...]

V...

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, **la certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad **serán principios rectores**.

Artículo 116.

[...]

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I a III...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean **principios rectores los de certeza**, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

Inciso reformado DOF 10-02-2014

[...]

De la misma forma, deben de considerarse las razones esenciales de las siguientes tesis de jurisprudencia P./J. 60/2001 y P./J. 144/2005, emitidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL¹⁰ y FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.¹¹

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, así como a la normatividad particular del Estado de México, se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

¹⁰ Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Abril de 2001, página: 752.

¹¹ Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, página: 111.

ACUERDO ACQyD-INE-82/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/116/2017

- 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.
- La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, etapa que, en el caso del proceso electoral que se encuentra en curso en el Estado de México.
- Se entiende por propaganda electoral, entre otras cuestiones, las 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 el caso del proceso electoral que se desarrolla actualmente en la citada entidad federativa, se elegirá al Gobernador Constitucional del Estado de México.
- La certeza es un principio rector de la función electoral, a cargo de todas las autoridades electorales.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

Siguiendo a nuestro Máximo Tribunal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado, respecto al principio de certeza

en materia electoral, al resolver los recursos de reconsideración identificados con las claves SUP-REC-220/2016 y SUP-REC-222/2016 acumulados, de conformidad con los siguientes argumentos:

[...]

Por cuanto hace al principio de certeza, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.

Además, el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la Democracia.

En efecto, la observancia del principio de certeza debe traducirse en que todos los que participen en el procedimiento electoral conozcan las normas jurídicas que lo rigen, dotándolo de seguridad y transparencia, con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales. También, este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto libre, universal, secreto y directo, como la máxima expresión de la soberanía popular.

La certeza, implica, entre otros aspectos, que el resultado del cómputo de una elección debe corresponder, en forma fidedigna y sin lugar a dudas, con la voluntad ciudadana, manifestada mediante la emisión del sufragio a favor de la opción política que se estimó conveniente, esto es, que el ganador de una contienda electoral sea el candidato que obtuvo el mayor número de votos, en la elección llevada a cabo. Al respecto se debe enfatizar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que la inobservancia del principio de certeza puede dar lugar a considerar que una elección no cumple los requisitos constitucionales y legales exigidos para su validez.

El principio de certeza también se puede entender como la necesidad de que todas las actuaciones que lleven a cabo las autoridades electorales, así como los integrantes de la respectiva mesa directiva de casilla, estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los

correspondientes hechos y actos jurídicos, esto es, que los resultados de sus actividades sean verificables, fidedignos y confiables. Lo anterior implica que los actos y resoluciones electorales se han de basar en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia de la forma de sentir y de pensar e incluso del interés particular de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de parcialidad, subjetividad y, por supuesto, de antijuridicidad.

Es la apreciación de las cosas, en su real naturaleza y dimensión objetiva, lo que permite que los actos y resoluciones que provienen de la autoridad electoral, en el ejercicio de sus atribuciones, se consideren apegados a la realidad material o histórica, es decir, que tengan su base en hechos reales, ciertos, evitando el error, la vaguedad y/o la ambigüedad.

Por lo tanto, si el principio de certeza es fundamental en toda elección, en términos de la Constitución federal, es conforme a Derecho concluir que cuando este principio no se cumple se puede viciar el procedimiento electoral, en una determinada etapa o en su totalidad.

[...]

De lo trasunto, se puede colegir que la Sala Superior, en principio ha seguido la definición de la Suprema Corte de Justicia en cuanto considera que el referido principio consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de los sujetos que han de intervenir en el proceso electoral; sin embargo, también ha añadido que el significado del principio de certeza radica en que las **acciones** que se efectúen deben ser **veraces, reales y apegadas a los hechos**, esto es, que **el resultado** de los procedimientos **sea completamente verificable, fidedigno y confiable**, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la Democracia.

Tal es la importancia del referido principio, como presupuesto de la democracia, que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que la inobservancia de este puede dar lugar a considerar que una elección no cumple los requisitos constitucionales y legales exigidos para su validez, es decir, la posibilidad de ser anulada.

Como podemos ver, el principio de certeza electoral constituye un parámetro de la actuación de los órganos electorales y sirven como criterio interpretativo del derecho electoral, o bien, desempeña una función integradora del mismo¹².

Además, debemos considerar que éste, como todos los principios, tiene carácter de dogma. Esto quiere decir que en materia de principios “no está abierto al debate crítico ni al *test* de los hechos; se obvian los criterios que determinan nuestro derecho a estar seguros de la verdad de una proposición. Un conocimiento para ser considerado un dogma, necesita que haya sido confirmado directa o indirectamente, por las experiencias comunicables de un conjunto de individuos”. Por lo que podemos afirmar, que los principios constitucionales son conceptos, directrices o ideas abstractas, que sirven para materializar las funciones y fines del Estado. Además, en el caso de los principios en materia electoral, han sido utilizados como elementos, para integrar e interpretar las normas legales.¹³

2. CASO CONCRETO

En su escrito inicial, el partido denunciante señala, como irregularidad destacada que Encuentro Social, está haciendo uso indebido de la pauta de campaña que les corresponde en el proceso electoral del Estado de México, derivado de la difusión del promocional denominado “La familia se construye”, folio RA00559-17 [versión radio], debido a que, a su juicio, dicho *spot* no presenta ante el electorado al candidato registrado por dicho instituto político, sino que se menciona el nombre de otra persona (Mariano Osorio), que no contiene en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en dicha entidad federativa, lo que podría generar confusión en el electorado.

De la misma forma, también se denuncia que el contenido de la propaganda no establece alguna relación con el proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México, sino que se puede inferir como propaganda genérica.

¹² Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*. Ed. Porrúa, México, 2006, pág. 280.

¹³ Cfr. Rosales, Carlos Manuel, *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*. Consultable en la dirección electrónica <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24583.pdf>

I. Contenido del material denunciado:

Promocional “La familia se construye” RA00559-17
<p>Voz femenina: <i>Habla Mariano Osorio, comunicador</i></p> <p>Voz de Mariano Osorio: <i>Las familias se construyen con unión, sinceridad, confianza, responsabilidad, solidaridad, seguridad, respeto, pero sobre todo, amor.</i></p> <p><i>En Encuentro Social hacemos política para que no se pierdan los valores, para que ganen las familias.</i></p> <p>Voz femenina: <i>¡Para que ganen las familias!, Vota Encuentro Social. Candidato de la Coalición PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social.</i></p>

Al respecto, esta autoridad electoral advierte que en el promocional sujeto de análisis se destaca lo siguiente:

1. Se pueden identificar dos voces, una femenina, que habla al inicio y final del promocional y, una masculina, identificada como **Mariano Osorio en su calidad de comunicador**, que emite el posicionamiento central del mensaje. Ello es así, porque a forma de introducción se presenta a Mariano Osorio, con la frase “comunicador”, como la persona que emite el mensaje.
2. El mensaje central del promocional está vinculado a las **familias** y los **valores**.
3. En el promocional se hace un llamado al voto en favor del Partido Encuentro Social, integrante de la Coalición conformada por el PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social.
4. Inmediatamente después de pedir el voto por el Partido Encuentro Social, se menciona la frase *Candidato de la Coalición PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social*.

Con dicho mensaje se hace un enlace entre la citada coalición y el partido político que emite el promocional, esto es, Encuentro Social.

5. El comunicador Mariano Osorio no es identificado, ni expresa ni implícitamente, como candidato para proceso electoral alguno.

Esta Comisión de Quejas considera que la solicitud de medidas cautelares debe determinarse **IMPROCEDENTE**, con base en las siguientes consideraciones de hecho y de Derecho.

El planteamiento del quejoso descansa, esencialmente, en dos argumentos torales:

- a) La propaganda denunciada afecta el principio de certeza, porque confunde a la ciudadanía, en contravención al artículo 41 constitucional.

Lo anterior, porque en el spot se *“menciona el nombre de una persona que no se encuentra registrada para participar en la presente contienda electoral y dicho sujeto es referido como candidato de la coalición PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social”*

- b) La propaganda denunciada no establece alguna relación con el proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México *sino que se puede inferir como propaganda genérica.*

A) Esta autoridad electoral considera que es **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada respecto de la supuesta violación al principio de certeza, atento a las razones y fundamentos jurídicos que se explican a continuación.

En primer término, debe subrayarse que el principio de certeza en materia electoral, según se fundamentó y explicó previamente, consiste no sólo en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que debe estar sometida la actuación de los sujetos que han de intervenir en el proceso electoral; sino en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable.

Esta concepción, aplicada a los hechos concretos que nos ocupan (supuesto uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio) quiere decir que, el legislador estableció, previo al inicio de cualquier proceso electoral, las reglas constitucionales y legales en materia de acceso a los medios masivos de comunicación (radio y televisión) y que, la autoridad electoral encargada de administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, tiene la obligación de dar a conocer con antelación, a los participantes en el proceso electoral (partidos políticos) las reglas que deben regir su actuar en relación con el contenido de su propaganda electoral, al ejercer esta prerrogativa.

Sentado lo anterior y desde una perspectiva preliminar, se estima que no le asiste la razón al quejoso, por lo siguiente:

En el *spot* que se analiza se advierte con claridad una voz femenina, a modo de introducción, que señala: *Habla Mariano Osorio, comunicador.*

Lo anterior es relevante, puesto que al principio del mensaje el *spot* hace la aclaración que la persona que habla es un comunicador (Mariano Osorio), esto es, se trata de **una persona distinta** al candidato postulado por el partido político que participa en coalición en la contienda electoral que actualmente se lleva a cabo en el Estado de México.

Es decir, el partido político responsable del *spot*, en uso de su libertad de estrategia política y confección de su campaña electoral, optó porque un comunicador participara en su propaganda dando un mensaje a la ciudadanía en nombre de dicho instituto político, cuestión que, además de que no está prohibida constitucional o legalmente, desvanece la afirmación del quejoso, en el sentido de que se genera confusión en la ciudadanía.

En efecto, es razonable considerar que la precisión que se hace al principio del *spot*, permite a la ciudadanía distinguir e identificar entre el comunicador que participa en el mensaje y el candidato postulado por el partido político que participa en coalición

y respecto de quien se pide el voto, con independencia de que no se menciona expresamente el nombre de este último.

Ahora bien, por cuanto hace a la afirmación del quejoso en el sentido de que la presentación inicial que se hace en el *spot* de la persona “Mariano Osorio” junto con el cierre del promocional, particularmente el fragmento “Candidato de la Coalición PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social”, conducen a una confusión consistente en que esa persona es el candidato que se promueve y respecto de quien se pide el voto; debe señalarse, desde una perspectiva preliminar, que se trata de una inferencia indirecta de la que no se deduce naturalmente la conclusión a la que arriba el denunciante.

Lo anterior es así, porque, se subraya, el *spot* es contundente en aclarar que el mensaje lo rinde un comunicador -no un candidato- pero, además, porque esta circunstancia no puede analizarse de forma aislada sino que deben tomarse en consideración otros elementos relevantes del propio *spot*, así como del contexto en el que se emite, que restan fuerza al planteamiento del quejoso, principalmente los siguientes:

- En el *spot* se hace referencia expresa a que se vote por “Encuentro Social”; inmediatamente después de esa frase se dice “Candidato de la Coalición PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social”, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, permite, válidamente concluir, que **se invita a votar por el candidato postulado por esa coalición** y no por el comunicador que participa en el mensaje.
- La coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro social obtuvo su registro ante la autoridad electoral del Estado de México el dos de febrero de dos mil diecisiete, mediante acuerdo IEEM/CG/34/2017 y, postuló como su candidato a Alfredo del Mazo Maza.

El mismo día, se publicó el referido acuerdo de registro, tanto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México “Gaceta de

Gobierno”, como en la página electrónica del Instituto Electoral del Estado de México.

Este es un hecho importante porque, desde un enfoque jurídico y con base en un acto emitido por una autoridad administrativa electoral, se marca la pauta para que la ciudadanía, desde ese momento, sepa y conozca que el candidato postulado por esa coalición es Alfredo del Mazo Maza y no el comunicador Mariano Osorio, de ahí que se estime razonable afirmar que si el *spot* pide el voto en favor del partido Encuentro Social lo hace también en favor del candidato que tiene registrado legalmente en coalición, aunado a que en el Estado de México solo se renueva un cargo de elección popular.

- La coalición precisada y los partidos políticos que la integran han emitido y difundido propaganda electoral previa al *spot* que aquí se analiza, en la que de forma clara han señalado que su candidato es Alfredo del Mazo Maza y han solicitado el voto en su favor, incluso en medios de comunicación social como radio y televisión.¹⁴

Esta circunstancia es relevante, en la medida en que existe una campaña previa en la que esas fuerzas políticas han promovido dicha candidatura (y no otra) lo que permite afirmar, con suficiente grado de razonabilidad, que, a veinticuatro días de la jornada electoral (cuatro de junio), la ciudadanía está enterada de que dicha coalición postula al candidato mencionado y no al comunicador Mariano Osorio.

- A la fecha, se han realizado dos debates entre los candidatos y candidatas al cargo de gobernador del estado, incluyendo la participación en los mismos de Alfredo del Mazo Maza por parte de la Coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social. Debates a los que se les ha dado cobertura y difusión en medios de comunicación social.

¹⁴ Véase, por ejemplo, los spots de radio y televisión contenidos en la página http://pautas.ine.mx/mexico/index_cam.html

Este elemento se suma a los anteriores y muestra que es altamente improbable que la ciudadanía se confunda con el *spot* objeto de análisis y piense que esa coalición, en lugar de postular a dicho candidato, postula al comunicador Mariano Osorio, en menoscabo del derecho al voto informado.

Bajo esta línea argumentativa y desde una óptica preliminar, se considera que no existe base para estimar que el *spot* denunciado se ubica dentro de lo ilícito por romper con el principio de certeza y, consecuentemente, ordenar su suspensión. Por el contrario, no se advierten elementos que justifiquen la idoneidad, razonabilidad de una medida de esta naturaleza, ya que hacerlo implicaría sacrificar la libertad de expresión y el derecho a la información de la ciudadanía, así como la libertad de autodeterminación de los partidos políticos.

Aunado a todo lo anterior, es de resaltar que en las normas descritas en el apartado concerniente al marco normativo y en las demás aplicables al proceso electoral local en curso en el Estado de México, no existe prohibición o limitante alguna para que, personas que no se encuentran registradas como candidatos, aparezcan en la propaganda electoral de los partidos políticos.

B) En relación al planteamiento del quejoso respecto de que el contenido de la propaganda denunciada no establece alguna relación con el proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México, por lo que se puede inferir como propaganda genérica, se considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares, por lo siguiente:

Como se estableció en el apartado de marco jurídico, en la *LGIFE* se establece 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; lo anterior, con la finalidad de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Asimismo, además de hacer una presentación de las candidaturas, la *LGIFE* instituye que la propaganda electoral, que en la especie se materializa con el promocional denunciado, **debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión**

ante el electorado de los **programas y acciones** fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y de forma particular en la **plataforma electoral** que para la elección hubieren registrado.

Por otra parte, la ley local del Estado de México, precisa que la campaña electoral tiene la finalidad de que los **partidos políticos**, coaliciones, candidatos registrados, **dirigentes políticos**, militantes, afiliados o simpatizantes, soliciten el voto ciudadano a favor de un candidato y difundan las plataformas electorales o programas de gobierno.

Por lo anterior, se advierte que el contenido de los promocionales de campaña tienen la finalidad de promover candidaturas y plataformas electorales en los procesos electorales, con las restricciones que cuentan cualquier tipo de propaganda como expresiones o manifestaciones de cualquier tipo en las cuales se calumnie a las personas, o bien, las discrimine por su género, estado civil, nacionalidad o cualquier otra que implique la vulneración de derechos de tercero o afecte la honra y dignidad de las personas. De igual forma, los partidos deberán abstenerse de incluir en sus promocionales símbolos religiosos y de afectar alguno de los principios que rigen los procesos o que afecten los bienes jurídicos que preservan la normativa electoral.

Es importante destacar 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 político¹⁵.

En efecto, la propaganda electoral es todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, independientemente del ámbito de promoción, cuando se muestre objetivamente la intención de promover una candidatura o **partido** ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifiquen, sea que estos elementos se encuentren marginal o circunstancialmente.

¹⁵ Véase Jurisprudencia 37/2010 de rubro PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.

ACUERDO ACQyD-INE-82/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/116/2017

Al respecto, la Sala Superior ha determinado que la propaganda electoral debe incentivar el debate público, propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y particularmente, en la plataforma electoral que hubiere registrado, para la elección correspondiente¹⁶

En este sentido, el promocional denunciado, bajo la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, se encuentran dentro del orden legal referido ya que, si bien no se hace mención directa del candidato que se vería beneficiado con la propaganda o la entidad federativa en la cual se está desarrollando el proceso electoral, el mensaje se refiere a la **familia** y los **valores** que la integran; estos propósitos son uno de los ejes principales que se encuentran contenidos en los documentos básicos del Partido Encuentro Social¹⁷, en los cuales se promueve a la **familia y los valores**, tal como se puede advertir con el siguiente cuadro ilustrativo:

Estatutos Generales Encuentro Social	<p>Artículo 4. <i>La acción política de Encuentro Social se encamina a la consecución de los siguientes objetivos:</i></p> <p>...</p> <p><i>II. Obtener el apoyo ciudadano a través del voto para sí o mediante convenios de coalición con los partidos políticos nacionales y/o estatales legalmente constituidos; acuerdos de participación electoral con las agrupaciones políticas nacionales y/o estatales; con organizaciones de migrantes que promuevan el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero; y con todas aquellas organizaciones o ciudadanos que la ley permita, con el propósito de convertirnos en una alternativa de gobierno que lleve a cabo el proyecto de nación que proponemos, basado en los valores y principios de la dignidad humana, la integridad personal, la libertad colectiva y la justicia social.</i></p> <p>...</p> <p><i>XII. Prioritariamente promover la transformación de la cultura política de nuestra nación, a través de la participación ciudadana, que dé lugar al fortalecimiento de las instituciones políticas, económicas, sociales y comunitarias, dando especial énfasis a la institución familiar. Ésta última debe ser el eje central de la actividad política y social de los miembros y candidatos del partido.</i></p>
---	--

¹⁶ Véase Tesis relevante XIV/2010 de rubro PROPAGANDA ELECTORAL. NO DEBE TENER CARACTERÍSTICAS SEMEJANTES A LAS DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).

¹⁷ Estatuto, Declaración de Principios y Programa de Acción.

**ACUERDO ACQyD-INE-82/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/116/2017**

<p style="text-align: center;">Declaración de Principios, Encuentro Social</p>	<p><i>Encuentro Social surge de la necesidad de conciliar la actividad política con los principios y valores éticos. Nuestros líderes parecen haber perdido los propósitos sociales del bien común, el compromiso con los más necesitados y la vocación de servicio. A la sociedad mexicana, en estos tiempos de secularización, le cuesta cada vez más trabajo reconocer la crucial relación entre ética personal y vida pública. Al final del día, las clases políticas solo son fiel reflejo de los tiempos que vivimos como nación.</i></p> <p>[...]</p> <p><i>Encuentro Social no solo intenta probar que la actual situación de nuestros valores y principios éticos y comunitarios son la raíz de nuestra crisis social y política; sino también, que existen instituciones que todavía nos pueden ayudar como nación a reconstruir el dañado tejido social. Instituciones que nos den un marco para crear una plataforma de vida y orden, que todavía y a pesar de sus problemas nos puede unir y no dividir, por eso, nuestra acción política está encaminada a fortalecer a la familia. Núcleo fundamental en la historia de la sociedad mexicana. En Encuentro Social creemos que la <u>institución familiar</u> es origen y fin de nuestra riqueza como pueblo y de nuestro destino como nación.</i></p>
<p style="text-align: center;">Programa de Acción</p>	<p><i>Definido el objetivo general de Justicia contra la Impunidad que Encuentro Social adopta, a continuación se presentan las principales propuestas que servirán de guía y discusión para permear, en la ciudadanía mexicana y en las políticas públicas del Estado, los ideales por los cuales pugna el Partido:</i></p> <p>[...]</p> <p>23. Promover leyes claras y mucho más accesibles que propicien autoridades más efectivas y eficientes, que incidan de una manera positiva en la vida diaria de las personas y que fortalezcan instituciones como la familia y sus valores.</p>

En congruencia con ello, el Código Electoral del Estado de México precisa, que los partidos políticos tienen, entre otras prerrogativas, la de acceder en forma equitativa y permanente a la radio y televisión y que **la finalidad de la propaganda electoral**

consiste en presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En ese sentido, en la parte final del promocional, una vez que se ha difundido el mensaje central del promocional, se hace el llamado al voto en favor del referido instituto político y se menciona la frase “*Candidato de la Coalición PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social*”, siendo un hecho público y notorio que Alfredo del Mazo Maza es el candidato de la Coalición.

En efecto, es un hecho público y notorio en términos del artículo 461, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que los partidos políticos *PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social*, formaron una coalición para competir en la elección del gobernador en el Estado de México y que el candidato de dicha coalición es Alfredo del Mazo Maza.

Asimismo, es un hecho público y notorio para los habitantes de la referida entidad federativa que, en su territorio, actualmente, se está desarrollando un proceso electoral para elegir gobernadora o gobernador.

De lo anterior, esta autoridad puede concluir válidamente que, en el caso, no es necesaria la mención o inclusión de la referencia a la entidad federativa particular en la que se lleva a cabo el proceso electoral, pues razonablemente puede afirmarse que los habitantes del territorio mexiquense saben que se encuentran inmersos en un proceso electoral para elegir gobernador y, son capaces de identificar, en su gran mayoría, a las candidatas y candidatos, así como a los institutos políticos que los postulan, vayan en coalición o no, pues al estarse desarrollando una única contienda electoral con un solo candidato es, relativamente sencillo para los ciudadanos identificar a estos últimos sin que medie confusión alguna.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que las medidas cautelares en los procedimientos sancionadores electorales, buscan prevenir riesgos inminentes que puedan afectar el proceso electoral en forma grave, respecto de conductas presuntamente ilícitas que impliquen un riesgo y hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través

de la adopción de una providencia precautoria que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

En el mismo sentido, ha precisado que en la valoración con fines de protección cautelar, se debe analizar de forma particular el riesgo de afectación serio o grave por una conducta manifiesta o aparentemente ilícita y la necesidad y urgencia de la medida considerando la posible demora de la resolución final del procedimiento, de manera que sea efectiva para prevenir riesgos que afecten gravemente el proceso electoral, en tanto se dicta la resolución de fondo que decida sobre la controversia planteada, lo que en el caso no se advierte.

En efecto, esta autoridad no advierte que no mencionar de manera expresa en el promocional denunciado que el proceso electoral al cual va dirigida la propaganda se desarrolla en el Estado de México y no en alguna otra entidad federativa, no pone en riesgo serio o grave el desarrollo del mismo, máxime que, como se estableció, el electorado mexicano puede, razonablemente, identificar que el promocional denunciado se refiere al proceso electoral que se desarrolla en su estado.

Finalmente, en concepto de esta Comisión de Quejas, se debe privilegiar la transmisión del promocional a fin de evitar restricciones innecesarias al derecho a la información del electorado y a la libertad del partido denunciado de definir su estrategia de comunicación a través de contenidos pautados en radio, pues con ello, se promueve el debate público buscando obtener el mayor número de votos, lo que es coincidente con lo establecido por la Sala Superior en la tesis relevante CXX/2002, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)**.

En este sentido, es dable afirmar que los partidos políticos son libres de configurar y elaborar su propaganda político-electoral –incluida la de radio- 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.

Sin embargo, debe insistirse en que el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda, se puede acotar ante exigencias establecidas en el propio ordenamiento jurídico que hagan necesario conservar las condiciones de equilibrio en una contienda electoral, de actualizarse algún supuesto para ello, lo que en el caso, bajo la apariencia del buen derecho, no sucede.

Por tanto, de acuerdo con el marco constitucional y legal precisado, así como los criterios sostenidos por nuestro máximo tribunal en la materia, en principio, el que no se destaque la entidad federativa en la cual se está desarrollando el proceso electoral, no es razón suficiente para concluir, bajo la apariencia del buen derecho, que existe un uso indebido de la pauta, porque es un hecho público y notorio para los habitantes mexiquenses que, es justamente en su estado, en donde se está desarrollando una contienda electoral y que, la coalición responsable del mensaje de radio, ahora denunciado, de la cual forma parte el Partido Encuentro Social, participa con Alfredo del Mazo como candidato a gobernador, máxime que es expresa la alusión a la misma en el spot materia de análisis.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

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. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, respecto del promocional denominado “**La familia se construye**” **RA00559-17 [versión radio]**, en términos de las consideraciones vertidas en el considerando CUARTO de este acuerdo.

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 Quincuagésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez de mayo de dos mil diecisiete, por mayoría de dos votos de la Consejera Electoral Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión José Roberto Ruiz Saldaña, con el voto en contra de la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez, quien anunció voto particular.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA