

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR XICOTÉNCATL SORIA HERNÁNDEZ, POR LA SUPUESTA CONTRATACIÓN DE TIEMPO EN RADIO Y TELEVISIÓN, ASÍ COMO LOS PROBABLES ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS ATRIBUIDOS A RAFAEL MORENO VALLE ROSAS Y OTROS, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017.

Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA. El tres de septiembre de dos mil diecisiete, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, escrito firmado por Xicoténcatl Soria Hernández, a través del cual denunció a Rafael Moreno Valle Rosas, esencialmente, por actos anticipados de precampaña o campaña, sobreexposición, contratación y adquisición en tiempos de televisión, así como promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. En la misma fecha, se registró la denuncia presentada por el quejoso, ordenándose reservar lo relativo a su admisión, al pronunciamiento sobre las medidas cautelares solicitadas y al emplazamiento a las partes; y se ordenó la realización de diversas diligencias preliminares.

Las **diligencias preliminares** ordenadas fueron:

Diligencia	Principales aspectos	Trámite
Solicitud de ejercicio de funciones de Oficialía Electoral	A efecto de que se verificara el contenido de las páginas	Notificado mediante oficio INE-UT/6790/2017, el 04/09/2017 a las 20:15 horas.

ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

Diligencia	Principales aspectos	Trámite
	de internet referidas por el quejoso.	Se recibieron las actas circunstanciadas el 05/09/2017.
Solicitud de información al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral	Se genere un testigo de grabación y el reporte de monitoreo de los materiales denunciados.	Notificado mediante oficio INE-UT/6789/2017, el 04/09/2017. Se recibió respuesta el 05/09/2017.
Solicitud de información a la Secretaría de Relaciones Exteriores	Informe respecto el registro de la fundación UAN NALTEPEU, A.C., así como datos de su localización.	Notificado mediante oficio INE-UT/6792/2017, el 05/09/2017. A las 09:52 horas El 05/09/2017 se recibió respuesta.
Solicitud de información al Instituto Nacional de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social	Informe respecto el registro de la fundación UAN NALTEPEU, A.C., así como datos de su localización.	Notificado mediante oficio INE-UT/6793/2017, el 05/09/2017. A las 09:05 horas El 05/09/2017 se recibió respuesta mediante correo electrónico.
Solicitud de información al Sistema de Administración Tributaria , a través de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Informe respecto el registro de la fundación UAN NALTEPEU, A.C., así como datos de su localización.	Notificado mediante oficio INE-UT/6787/2017, el 05/09/2017. No se ha recibido respuesta.
Solicitud de información a Rafael Moreno Valle Rosas	Información relacionada con la supuesta aparición en un promocional así como la posible contratación para su difusión.	Notificado mediante oficio INE-UT/6784/2017, el 05/09/2017. No se ha recibido respuesta.
Solicitud de información al Partido Acción Nacional	Información respecto a la posible contratación para la difusión del promocional denunciado.	Notificado mediante oficio INE-UT/6791/2017, el 05/09/2017. A las 9:30 horas Se recibió respuesta el 05/09/2017.
Solicitud de información a TELEVISA, S.A. DE. C.V.	Contratación de los promocionales, en cuanto a su periodicidad así como el tercero con el cual contrató.	Notificado mediante oficio INE-UT/6785/2017, el 6/09/2017.

ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

Diligencia	Principales aspectos	Trámite
		Se recibió respuesta el 6 de septiembre de 2017.
Solicitud de información a TELEVIMEX, S.A. DE. C.V.	Contratación de los promocionales, en cuanto a su periodicidad así como el tercero con el cual contrató.	Notificado mediante oficio INE-UT/6786/2017, el 6/09/2017 Se recibió respuesta el 6 de septiembre de 2017.
Instrumentación de Acta Circunstanciada	A efecto de corroborar el contenido del disco compacto que exhibió el quejoso	Llevada a cabo el 4 de septiembre de 2017.
Instrumentación de Acta Circunstanciada	A efecto de corroborar el contenido de la página web opinatlcan.mx/	Llevada a cabo el 5 de septiembre de 2017.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante acuerdo de seis de septiembre de dos mil diecisiete, se admitió a trámite la denuncia y 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 Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartados C y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, preceptos que prevén como únicas autoridades facultadas para dictar u ordenar medidas cautelares, al Consejo General y a la Comisión de Quejas y Denuncias,

ambos, del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de normas constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el presente asunto, la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias se actualiza, por tratarse, entre otras cuestiones, de una posible infracción a la Base III del artículo 41 constitucional, atribuible a Rafael Moreno Valle Rosas, por la presunta contratación o adquisición de tiempo radio y televisión que pudiera incidir en el próximo proceso electoral federal en el que se renovará al titular del ejecutivo federal.

Sirve de sustento, la jurisprudencia **25/2010**,¹ 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 Y PRUEBAS

Como se adelantó, el quejoso denunció a Rafael Moreno Valle Rosas, esencialmente, por actos anticipados de precampaña o campaña, sobreexposición, contratación y adquisición en tiempos de televisión, así como promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, derivado de la difusión de un promocional en televisión en el que aparece el denunciado.

Con motivo de los mismos hechos, el quejoso también denunció a Televisa S.A. de C.V. y a Fundación "UAN Naltepeu A.C".

Sobre esta base, solicita la adopción de medidas cautelares a efecto de *ordenar de manera inmediata que se retire e impida que se siga haciendo propaganda personalizada del denunciado, **en Televisión y cualquier otro medio con similar contenido**, ya que con ellos se vulnera la ley electoral, principalmente el principio de equidad.*

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

PRUEBAS OFRECIDA POR EL QUEJOSO

1) **Solicitud** de ejercicio de las funciones de Oficialía Electoral, con la finalidad de que se verifique el contenido de los vínculos de internet:

- www.opinatlan.mx
- <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/guias-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>
- <https://mexico.mx/m/empresas/nayarit/tepic/asociaciones-y-organizaciones-civiles/page/5>
- <http://www.e-consulta.com/nota/2017-08-31/politica/rmv-se-cuelga-de-negociación-del-tlc-para-promocionarse>
- <http://www.diariocambio.com.mx/2017/zoon-politikon/item/19681-moreno-valle-aprovecha-tlc-para-promocionarse>
- <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/22/1118365>
- <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/09/22/moreno-valle-se-destapa-rumbo-al-2018>
- <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/09/22/moreno-valle-se-2018destapa2019-para-2018>

2) **Disco compacto**, con la finalidad de acreditar la existencia del promocional denunciado.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

3) Correo electrónico de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, a través del cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, dio respuesta al requerimiento de información formulado mediante proveído de cuatro de septiembre del año en curso, en los siguientes términos:

ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/6789/2017

Materia: Al respecto se informa que con el material aportado en el requerimiento que por esta vía se desahoga, el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó la huella acústica respectiva, quedando identificada de la siguiente manera:

FOLIO ASIGNADO	VERSIÓN ASIGNADA	MEDIO	DURACIÓN
RV01008-17	TESTIGO_NAL_MORENO_VALLE_FUNDACION_UAN_OPINATLCAN_TV	TV	30 SEG

Sobre el particular, le comento que en el catálogo de emisoras aprobado por el Comité de Radio y Televisión de este Instituto y que tiene como base la información proporcionada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones relativa al Registro Público de Concesiones, consultable en la liga <http://ucsweb.ift.org.mx/vrpc/>, no se aprecia la existencia del concesionario “Televisa, S.A. de C.V.”.

En razón de lo anterior, se efectuó un procedimiento de redetección en la totalidad de emisoras de televisión monitoreadas por el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo a partir de la hora en que fue notificado su requerimiento, esto es a las 20:10 horas del 4 de septiembre de 2017, y hasta las 08:10 horas del 5 de septiembre del mismo año, obteniéndose 87 detecciones.

Información adjunta proporcionada:

- Reporte de monitoreo.
- Catálogo de emisoras de radio y canales de televisión nacional.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

- 4) Actas circunstanciadas a través de las cuales, el personal de la Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral certificó el contenido de la página de internet solicitadas por el quejoso.

ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

- 5) Acta circunstanciada elaborada por el personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por la que se certifica el contenido de la página web opinatlcan.mx/.
- 6) Oficio D00180/284/2017, de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, suscrito por la Directora de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Desarrollo Social, mediante el cual refiere que no encontró registro de asociación alguna con la denominación UAN NALTEPEU, A.C.
- 7) Escrito de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, suscrito por el representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, del Partido Acción Nacional a través del cual manifiesta que no tuvo participación ni contrató con algún tercero la difusión del promocional denunciado.
- 8) Oficio S.R.E.:ASJ-32939, suscrito por la Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del cual informa que no tiene registro de la asociación UAN NALTEPEU, A.C.
- 9) Correo electrónico de seis de septiembre de dos mil diecisiete, por medio del cual, quien se ostenta como representante legal de Televisa, S.A. de C.V., manifestó que el promocional se difundió hasta ese día por el canal 2.1, de acuerdo con la disponibilidad de cada programa, e informa el domicilio y la persona moral que contrató el promocional. Asimismo, señaló que no adjuntó el contrato pues, asegura, no se ha formalizado.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- 1) Se constató la existencia, contenido y difusión en televisión del promocional denunciado, cuya descripción y análisis se realizará en apartados posteriores del presente acuerdo.

La detección y difusión de dicho promocional, de conformidad con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y

ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

Partidos Políticos, fue de 87 impactos a través de 81 canales, en las siguientes entidades federativas:

Entidad	Impactos
Baja California	1
Campeche	2
Chiapas	7
Chihuahua	6
Ciudad de México	2
Coahuila	4
Colima	3
Durango	3
Guanajuato	2
Guerrero	3
Hidalgo	1
Jalisco	6
México	2
Michoacán	10
Nayarit	2
Nuevo León	4
Oaxaca	3
Quintana Roo	2
San Luis Potosí	5
Sinaloa	2
Tabasco	2
Tamaulipas	6
Veracruz	5
Yucatán	3
Zacatecas	1

- 2) Se constató que en la dirección electrónica opinatlcan.mx/ se difunde el mismo promocional denunciado.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente

pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.^[1]

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

^[1] SUP-REP-183/2016.

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

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

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

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

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos

en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

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

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

CUARTO. ESTUDIO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

I. Promocional que aparece en televisión

Como se adelantó, el quejoso considera que el material que se difunde en televisión es ilegal, esencialmente, porque se posiciona de manera indebida a Rafael Moreno Valle Rosas, en detrimento de la equidad de la contienda, de cara al próximo proceso electoral federal.

Esta autoridad electoral nacional considera que es **PROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, en virtud de que, bajo la apariencia del buen derecho, el material objeto de denuncia podría constituir compra o adquisición de tiempos en televisión con la finalidad de influir en la equidad en la contienda electoral, a partir del **análisis y valoración conjunta** de los siguientes elementos: **a)** La libertad de expresión y el límite constitucional de dicha libertad, consistente en comprar o adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales; **b)** El contenido del material en el que se resalta de forma destacada la imagen y nombre del denunciado; **c)** La intención y manifestación expresa y contundente del denunciado de aspirar a un cargo de elección popular en el próximo proceso electoral federal, y **d)** La proximidad del proceso electoral en el que el denunciado pretende participar.

Libertad de expresión y prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales

El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la libertad fundamental de expresión, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público, lo que ha sido refrendado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE**

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.

En términos generales, la libertad de expresión se percibe en una doble dimensión: por un lado, individual y, por otro, colectiva, social, política o pública.

En su dimensión individual, la libertad de expresión se protege para asegurar a las personas espacios esenciales para su desarrollo individual, así como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociación, votar y ser votado, entre otros, mientras que, en su dimensión colectiva, el derecho de libre expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, por tanto, imprescindible para una democracia representativa.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos, contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Esto, precisamente, porque una opinión pública informada constituye un instrumento imprescindible para conocer y juzgar la posición del gobierno, de sus integrantes o de personas con trascendencia pública.

Sin embargo, la libertad de expresión, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, **no implica que sea absoluta**, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se lee en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en el artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo, y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

Para lo que importa a este asunto, en el artículo 41, Apartado A, constitucional, **se prohíbe cualquier persona la contratación o adquisición de tiempos en radio o televisión que tengan como objetivo influir en las preferencias electorales de los ciudadanos**, siendo que dicha restricción ha sido considerada como jurídicamente válida y armónica con el resto de las disposiciones constitucionales, como se advierte del texto de la jurisprudencia 30/2009, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS.

De lo anterior, se desprende que nuestra Constitución prohíbe a las personas físicas y morales, la posibilidad de contratar en radio y televisión, propaganda dirigida a influir las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien que, concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos de poder económico

ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

suficiente para reflejarlo en dichos medios, se erijan como factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados o de la vida política nacional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 56/2008, determinó a partir de los antecedentes del proceso legislativo que dio lugar a la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, que las motivaciones que dieron lugar a establecer un nuevo modelo de comunicación social de los partidos políticos con la sociedad obedeció, entre otros motivos, a lo siguiente:

Existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión, cuya creciente influencia social han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados para la promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores, con el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico suficiente para reflejarlo en esos medios de comunicación, generándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado; pero, un año después, se observó una creciente tendencia a que éstos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaran, en promedio, más del sesenta por ciento de sus egresos de campaña a la compra de espacio en esos medios de comunicación.

Es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, conducta que se reproduce cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.

Material denunciado

Imágenes representativas



Audio

Voz de un hombre: Hoy vivimos grandes retos económicos, uno de los más importantes, la renegociación del Tratado de Libre Comercio.

Voz de una mujer: Las condiciones actuales han obligado a México a entrar en una negociación forzada.

Voz de Rafael Moreno Valle: Por eso participa. Ponte en contacto con las autoridades y escríbeles a tus representantes en la Cámara de Diputados o en el Senado. Pídeles que defiendan el futuro económico de todos los mexicanos. Juntos podemos lograrlo.

De lo anterior se advierte lo siguiente:

**ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017**

- Participan tres personas en el promocional, siendo que el único que es identificado por su nombre es Rafael Moreno Valle, sin referir el puesto que ocupa dentro de la fundación que aparentemente patrocina dicha iniciativa, o la calidad con la que participa en la misma.
- El promocional tiene una duración de treinta segundos, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:
 - En la primera parte, aparece un hombre, sin identificar, a partir del segundo 1 al 5 del promocional, refiriendo que vivimos grandes retos económicos, uno de ellos, la renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
 - En la segunda parte, aparece una mujer, sin identificar, del segundo 6 al 9, diciendo que México se ha visto obligado a entrar en una negociación forzada de dicho tratado.
 - En la tercera parte, aparece Rafael Moreno Valle, a quien se identifica con su nombre en texto durante toda su participación, del segundo 10 al 26, invita a la teleaudiencia a participar acercándose a sus representantes ante el Congreso de la Unión para que defiendan el futuro económico de México, y cierra señalando que “juntos podrán lograrlo”.
 - El promocional cierra con el texto “opinatlan.mx” y “FUNDACIÓN UAN NALTEPEU A.C.” del segundo 27 al 30.
- Rafael Moreno Valle Rosas, aparece en el spot denunciado durante dieciséis segundos con la plena identificación de su nombre; es decir, más de la mitad de la duración del mismo, a pesar de participar en éste otras dos personas a las que no se les identifica por su nombre.

Pretensión de Rafael Moreno Valle de ser candidato a Presidente de México

En primer término, es preciso destacar que esta autoridad cuenta con suficientes elementos de convicción para sostener que Rafael Moreno Valle Rosas, ha externado, de forma clara y directa, su intención de ser candidato a la Presidencia de la República.

Por ejemplo, en la entrevista que le formuló el periodista Carlos Loret de Mola en el noticiero matutino transmitido el día veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, conocida por esta autoridad dentro del acuerdo **ACQyD-INE-127/2016**, se obtiene lo siguiente:

Carlos Loret de Mola: *“Y Rafael Moreno Valle, se habla mucho se dice, va usted por la candidatura Presidencial del PAN o no?”*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira Carlos, nuestro país hoy enfrenta enormes retos en materia económica y, en este contexto, tuve la oportunidad de ser Vicepresidente para América Latina en uno de los bancos más grandes del mundo, por lo tanto, sé atraer inversiones y crear empleos, además he sido diputado local, diputado federal, Senador de la República, y hoy gobierno el quinto estado más poblado de este país, que cuando lo recibí, enfrentaba problemas de corrupción, de inseguridad, de mala calidad educativa, de pobreza y de falta de abasto de medicamentos y de acceso a los servicios de salud y nosotros le dimos la vuelta, hoy todos los indicadores muestran a Puebla en los primeros lugares. Y en este sentido, así como el ser Gobernador es el más alto honor al que puede aspirar un poblano, sin duda, ser Presidente de la República es el más alto honor al que puede aspirar un mexicano. Yo hice un compromiso con los ciudadanos y honraré hasta el último día de mi mandato el servirle a quienes me dieron su confianza, **pero a partir del primero de febrero me dedicaré de tiempo completo, en cuerpo y alma a ser candidato a la Presidencia de la República de mi partido, Acción Nacional, y Presidente de México.**”*

Énfasis añadido

De igual suerte, en la entrevista concedida para el noticiero HECHOS, conducido por Javier Alatorre, y transmitida el día veintiséis de septiembre del dos mil dieciséis, destaca lo siguiente:

**ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017**

Javier Alatorre: Señor gobernador, ¿Usted quiere ser presidente de la república?

Rafael Moreno Valle: Sí Javier, creo que por la circunstancia que atraviesa el país, considero que mi experiencia en el sector privado como vicepresidente de uno de los bancos más grandes del mundo, mi experiencia en el sector público como Secretario de Finanzas y de Desarrollo Social, Diputado Local, Diputado Federal, Senador de la República, y hoy gobernador del quinto estado más poblado del país, me permite tener la experiencia que se requiere en un momento tan complejo para enfrentar los retos en materia económica, de seguridad, de combate a la pobreza, y creo que los indicadores que puedes ver en Puebla te dan cuenta de que sí se puede cambiar para bien la vida de los mexicanos, y en este sentido considero que es necesario un cambio de rumbo, un cambio de dirección, porque no podemos seguir por el mismo camino y esperar los mismos resultados.

Javier Alatorre: Antes de regresar al cambio de rumbo que usted está proponiendo, señor gobernador, primero tendría que lograr la candidatura de su partido a la presidencia de la República.

Rafael Moreno Valle: Así es Javier, en este sentido a partir de que concluya mi compromiso hasta el último día como Gobernador de Puebla, comenzaré a trabajar todos los días, de tiempo completo, en cuerpo y alma para ser primero, candidato de mi Partido Acción Nacional, y después Presidente de la República.

Énfasis añadido.

Lo anterior es relevante para el dictado de medidas cautelares, porque esta circunstancia, junto con los demás elementos y contexto del caso, debe tomarse en consideración a fin de ponderar si su participación o aparición en mensajes o propaganda difundida en televisión puede afectar la equidad en la contienda, derivado de una sobreexposición u obtención de una ventaja indebida, de cara al próximo proceso electoral.

En otras palabras, tratándose de material difundido en televisión, como el que ahora se denuncia, no se puede soslayar la pretensión y clara posición de quien aparece en éste de ocupar un cargo de elección popular, puesto que esta circunstancia,

junto con el resto de los demás elementos del expediente, podría, bajo la apariencia del buen derecho, dar lugar a una contratación o adquisición indebida de tiempos en ese tipo de medios en detrimento de la equidad en la contienda.

Próximo proceso electoral federal

Otro elemento relevante que debe tomarse en cuenta es la proximidad del próximo proceso electoral federal 2017-2018 (en el que pretende participar el denunciado) el cual iniciará el próximo ocho de septiembre. Es decir, estamos a un día de que formalmente inicie dicho proceso, lo anterior de conformidad con el calendario del proceso electoral 2017-2018, aprobado por el Consejo General de este Instituto en sesión del cinco de septiembre de dos mil diecisiete, y términos del artículo 225, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La cercanía del inicio del proceso electoral también es relevante ya que, a partir de esa circunstancia, se puede presumir, en mayor o menor grado, una posible afectación o incidencia en el proceso electoral, a partir de la aparición o difusión de propaganda en la que aparezca quien ha manifestado abiertamente su intención de ocupar un cargo de elección popular.

Sentado lo anterior y tomando en consideración los elementos y circunstancias antes apuntadas, se arriba a la conclusión preliminar que el material denunciado es contrario a derecho, porque puede afectar la equidad en la contienda electoral, ya que:

- Nuestro orden jurídico prohíbe la compra o adquisición de tiempos en televisión con la finalidad de influir en la equidad en la competencia electoral.
- Rafael Moreno Valle Rosas ha expresado de manera clara y contundente su aspiración a ser candidato a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional.
- El promocional denunciado se difunde a nivel nacional a través de televisión, y en este se observa de manera clara el nombre, voz e imagen de Rafael

Moreno Valle durante más de la mitad del tiempo de duración del mismo. Esto es, su aparición es preponderante y central frente al resto de los elementos del promocional.

- Si bien el contenido del promocional no refiere proceso electoral alguno, lo cierto es que, de manera evidente se posiciona el nombre, imagen y voz de Rafael Moreno Valle Rosas, quien abiertamente, se insiste, ha expresado su deseo de ser candidato a la Presidencia de la República.
- El proceso electoral federal en el que pretende participar el denunciado está a un día de dar inicio (8 de septiembre de 2017), lo que aumenta, en grado considerable, la presunción de que su aparición en televisión, en los términos apuntados, puede afectar o incidir en la equidad de la contienda.

Por tanto, bajo la apariencia del buen derecho, la difusión del promocional denunciado, **puede poner en riesgo el principio de equidad en la contienda**, al propiciar una sobreexposición del nombre, voz e imagen de Rafael Moreno Valle Rosas, lo que puede generarle una ventaja indebida frente a los demás contendientes mediante la adquisición de tiempos en televisión.

En efecto, con la adopción de medidas cautelares se busca cesar los hechos posiblemente infractores de la normativa electoral y con ello prevenir la producción de daños irreparables o la afectación indebida a los principios rectores del proceso electoral. De ahí, que este órgano colegiado considere necesaria y pertinente ordenar la suspensión de la difusión del promocional denunciado, al avizorarse la actualización de una posible conducta ilícita que podría vulnerar la equidad de la contienda y que, de no detenerse, puede provocar daños irreparables.

En este sentido, si bien el promocional denunciado no contiene llamados al voto a favor o en contra de una persona o partido político; lo cierto es que, bajo la apariencia del buen derecho, se sobreexpone el nombre, voz e imagen del ahora denunciado, lo que genera una presunción de ilicitud suficiente para la adopción de medidas cautelares, a fin de que en tanto se resuelve el fondo del asunto, no se genere un riesgo o daño irreparable a los principios que rigen la contienda electoral.

Ello resulta proporcional en sentido estricto, frente a una posible incidencia en el ejercicio de la libertad de expresión del ahora denunciado, o bien, de la asociación civil que firma el promocional denunciado, pues lo que se busca proteger es un bien mayor para el Estado Democrático de Derecho, particularmente la equidad en la contienda, tomando en consideración que la presente determinación es una medida temporal, hasta en tanto la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determine si la propaganda denunciada, en el contexto, temporalidad y medios en que fue difundida, vulnera la normativa electoral.

En suma, se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitada por el quejoso, para los siguientes efectos:

- Ordenar a las concesionarias de televisión que estén difundiendo el promocional bajo estudio, suspendan de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, su difusión, lo anterior derivado de la cercanía del inicio del proceso electoral federal.
- Para tal efecto, se vincula a Rafael Moreno Valle Rosas y a FUNDACIÓN UAN NALTEPEU, A.C., para que realicen todas las acciones pertinentes y suficientes para suspender la difusión del promocional motivo del presente acuerdo.
- Instruir al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos para que realice la notificación de la presente determinación a las concesionarias de televisión que estén en el supuesto y, una vez transcurrido el plazo concedido, realice un monitoreo a efecto de constatar el cumplimiento de la presente determinación.

II. Promocional difundido en internet

En el escrito de queja, el denunciante señala que el promocional denunciado también se puede visualizar en la página de internet opinatlcan.mx, respecto del cual también solicita el dictado de medidas cautelares.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que las medidas cautelares solicitadas respecto del medio de internet son **IMPROCEDENTES** por lo siguiente:

En principio, se debe subrayar que existe un **ámbito reforzado de la libertad de expresión** respecto de la información que se coloca o difunde en las páginas de internet pues para acceder a éstas, se requiere de un acto de la voluntad que implica una búsqueda específica por parte de la persona interesada.

Es decir, la información contenida en las páginas de internet, goza de una protección mayor que implica un dique o freno adicional para injerencias o intervenciones por parte de las autoridades, a fin de privilegiar la libertad de expresión e información consustancial en todo régimen democrático a diferencia de lo que sucede en radio y televisión, los cuales son bienes concesionados por el Estado, cuyo uso, como se expuso en el apartado anterior, tiene restricciones específicas previstas constitucional y legalmente.

En ese sentido, la colocación del video que se analizó, en principio, no provoca que se dé una difusión automática, ya que para tener acceso a dicha página de internet, es necesario que, previamente, exista la intención clara de acceder a cierta información, pues, en el uso ordinario (no en el caso de difusión de propaganda pagada), no se provoca un acceso espontaneo, sino que, para consultarla es necesario realizar una búsqueda de la página o de su contenido.

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha destacado que el internet constituye, en el ámbito electoral, un instrumento para potenciar la libertad de expresión, que se distingue de otros medios de comunicación en razón de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios; sirve de apoyo a lo anterior, las razones esenciales contenidas en la jurisprudencia 17/2016, de rubro **INTERNET. DEBE**

**TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR
INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESTE MEDIO.**

Por lo anterior, esta autoridad, considera que es **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada respecto del promocional denunciado que aparece en la página opinatlcan.mx.

Finalmente, ha de señalarse que, dado el sentido de la presente resolución, se considera innecesario el estudio del material denunciado a partir de los presuntos actos anticipados de precampaña o campaña que alega el quejoso, así como el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, lo cual deberán ser conocidos en el fondo del asunto por el órgano jurisdiccional competente.

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, párrafo 3, in fine, 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.

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por Xicoténcatl Soria Hernández, a efecto de **suspender** la difusión del promocional denunciado y materia de estudio en la presente determinación, en términos de los argumentos esgrimidos **en el apartado I del** considerando CUARTO.

SEGUNDO. Se vincula a los concesionarios y/o permisionarios de televisión que actualmente estén difundiendo el promocional material del presente acuerdo, para

ACUERDO ACQyD-INE-107/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/XSH/CG/159/2017

que suspendan su difusión **de inmediato**, en un término que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la legal notificación de la presente determinación.

TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que, por su conducto se notifique a la brevedad posible, la presente determinación a todas las concesionarias y/o permisionarias de televisión en las que se detectó y detecte la difusión del promocional motivo del presente acuerdo, de conformidad con el monitoreo realizado por esa Dirección.

De igual suerte, se le instruye a efecto de que una vez transcurrido el plazo otorgado para la suspensión de la difusión del promocional denunciado, realice un monitoreo a efecto de verificar el cumplimiento de la presente determinación.

CUARTO. Se vincula a Rafael Moreno Valle Rosas y a FUNDACIÓN UAN NALTEPEU, A.C., para que realicen todas las acciones necesarias, pertinentes y suficientes para suspender la difusión del promocional motivo del presente acuerdo en televisión **de inmediato**, en un término que no podrá exceder de **doce horas**, **apercibiéndolo** que de no cumplir con lo aquí ordenado, se le impondrá alguno de los medios de apremio establecidos en el artículo 35, numeral 1, fracciones II y III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

QUINTO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por Xicoténcatl Soria Hernández, a efecto de suspender la difusión del promocional denunciado en la página de internet www.opinatlan.mx, en términos de los argumentos esgrimidos **en el apartado II del** considerando CUARTO.

SEXTO. 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.

SÉPTIMO. 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 Septuagésima Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de septiembre del presente año, con una votación diferenciada en los siguientes términos:

- Respecto a la procedencia de las medidas cautelares por la difusión del promocional denunciado en televisión, por mayoría de votos a favor de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña; con el voto en contra de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, quien anunció la emisión de un voto particular y;
- Por lo que hace a la improcedencia de las medidas cautelares por la difusión del promocional denunciado en la página de internet opinatlcan.mx/, por mayoría de votos a favor de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, con el voto en contra del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña; quien anunció la emisión de un voto particular.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA