

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL QUE PRESUNTAMENTE CALUMNIA A LOURDES KAMAR GÓMEZ, CANDIDATA A PRESIDENTA MUNICIPAL DE MONCLOVA, COAHUILA, POR LA COALICIÓN INTEGRADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y NUEVA ALIANZA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018.

Ciudad de México, a quince de junio dos mil dieciocho.

## ANTECEDENTES

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El trece de junio de dos mil dieciocho, se recibió escrito de queja signado por Jaime Carlos Canseco Gómez, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, en contra del Partido Acción Nacional, por el supuesto uso indebido de la pauta derivado de la difusión del promocional **BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA**, identificado con el folio RV02649-18 [versión televisión] dentro de tiempos en televisión que corresponden a ese instituto político como parte de sus prerrogativas en el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Coahuila, ya que, al decir del quejoso, el contenido de dicho promocional presuntamente calumnia a Lourdes Kamar Gómez, candidata a Presidenta Municipal de Monclova, Coahuila, por ese instituto político.

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

**II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.** El catorce de junio del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente citado al rubro, se radicó y admitió a trámite, reservándose el emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para tal efecto.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018**

También, en el citado acuerdo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto ordenó la instrumentación de acta circunstanciada, con el propósito de verificar la existencia y contenido del spot denunciado alojado en el portal de pautas de este Instituto y verificó la vigencia del promocional en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Por otra parte, se ordenó requerir al Partido Acción Nacional, a efecto de que informara el origen o fuente de la información que el Partido Acción Nacional difunde en el promocional BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA, en su versión para televisión.

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

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

**PRIMERO. COMPETENCIA**

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

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

atribuible al Partido Acción Nacional, derivado de la difusión de propaganda electoral supuestamente calumniosa.

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

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

El partido político quejoso aduce el presunto uso de indebido de la pauta, atribuible al Partido Acción Nacional, derivado de la difusión del promocional *BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA*, identificado con el folio RV02649-18 [versión televisión] dentro de tiempos en televisión que corresponden a ese instituto político como parte de sus prerrogativas en el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Coahuila, ya que, al decir del quejoso, el contenido de dicho promocional calumnia a Lourdes Kamar Gómez, candidata a Presidenta Municipal de Monclova, Coahuila, por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, toda vez que se le vincula con acciones relativas al peculado, enriquecimiento ilícito y desvió de recursos.

## PRUEBAS

### OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- **Documental pública.** Consistente en el monitoreo que realice el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, respecto de la transmisión de la aludida pauta, con la existencia de la propaganda mencionada.
- **Documental pública.** Consistente en la certificación respecto de la página web [https://portal-pautas.ine.mx/portalPublicoRT5/app/promocionales\\_locales\\_entidad?execucion=e21](https://portal-pautas.ine.mx/portalPublicoRT5/app/promocionales_locales_entidad?execucion=e21), en específico del spot denominado versión *BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA* identificado con el folio RV02649-18U.mp4.

---

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

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018**

- **La técnica.** Consistente las imágenes que contiene el cuerpo de la queja respecto de la existencia de promocional.
- **La presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca a los legítimos intereses de su representado, en tanto entidad de interés público.
- **La instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca a los intereses de su representado.

**RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

1. **Acta circunstanciada<sup>2</sup>** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido del promocional denunciado.
2. **Verificación de la vigencia<sup>3</sup> del promocional denunciado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos,** en la que se observa lo siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV0264 9-18	BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA	COAHUILA	CAMPAÑA LOCAL	14/06/2018	20/06/2018

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la respuesta emitida por el Partido Acción Nacional, 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,<sup>4</sup> siendo que, en el caso, se estima que, con la información y constancias de autos, se cuenta con elementos suficientes para estar en condiciones de emitir la presente resolución.

<sup>2</sup> Páginas 36-41 del expediente

<sup>3</sup> Página 43 del expediente

<sup>4</sup> SUP-REP-183/2016.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

De la revisión integral de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

- El material denunciado fue pautado por el Partido Acción Nacional para ser difundido en el periodo de campaña local en el estado de Coahuila, como parte de sus prerrogativas de acceso a televisión.
- De conformidad con la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión el promocional *BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA*, identificado con el folio RV02649-18 [versión televisión] inició su vigencia el catorce de junio y concluirá el veinte del mismo mes y año.

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

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

**a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

**b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

**c) La irreparabilidad de la afectación.**

**d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas, se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparición del buen derecho—,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

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

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

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018**

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.**<sup>5</sup>

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

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

##### **MARCO JURÍDICO**

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

---

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión<sup>6</sup>.

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral<sup>7</sup>, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

De igual forma, la Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018<sup>8</sup>, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)

<sup>7</sup> Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

<sup>8</sup> Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf)



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en el proceso electoral, se compone de los siguientes elementos: a) Objetivo: Imputación de hechos o delitos falsos; y, b) Subjetivo: A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

...

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

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

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**<sup>9</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>10</sup>.

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

---

<sup>9</sup> También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018, SUP-REP-154/2018 y SUP-REP-132/2018.

<sup>10</sup> Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018**

propaganda política o electoral se expresen hechos y delitos falsos a sabiendas, que impacten gravemente en el proceso electoral.

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

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión<sup>11</sup>.

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

---

<sup>11</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018**

derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.


La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

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

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo<sup>12</sup>.

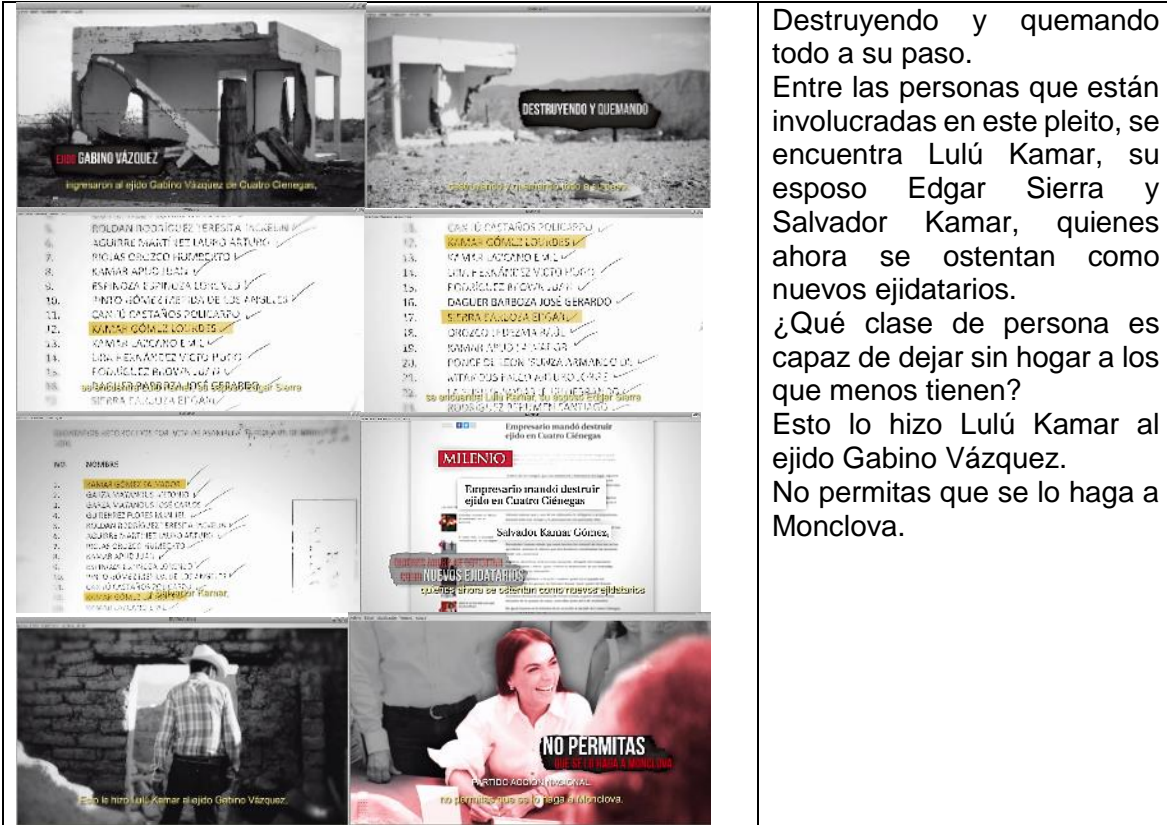
**CASO CONCRETO**

**I. MATERIAL DENUNCIADO**

<b>BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA, identificado con el folio RV02649-18 [versión televisión]</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Imágenes representativas:</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>Contenido:</b></p> <p><b>Voz en Off:</b> El cuatro de noviembre de dos mil quince, un grupo de personas armadas y con maquinaria pesada, ingresaron al ejido Gabino Vázquez de Cuatro Ciénegas.</p>

<sup>12</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018



Destruyendo y quemando todo a su paso. Entre las personas que están involucradas en este pleito, se encuentra Lulú Kamar, su esposo Edgar Sierra y Salvador Kamar, quienes ahora se ostentan como nuevos ejidatarios. ¿Qué clase de persona es capaz de dejar sin hogar a los que menos tienen? Esto lo hizo Lulú Kamar al ejido Gabino Vázquez. No permitas que se lo haga a Monclova.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- De la voz en off del promocional denunciado, se refiere, entre otras cuestiones, que: *El cuatro de noviembre de dos mil quince, un grupo de personas armadas y con maquinaria pesada, ingresaron al ejido Gabino Vázquez de Cuatro Ciénegas, destruyendo y quemando todo a su paso.*
- En el promocional se advierte, en un primer cuadro, una imagen del portal de internet correspondiente a *PROCESO.COM.MX*, en la que se puede observar que se resalta la leyenda: *Pistoleros arrasan con ejido en Coahuila: destruyen iglesia, hospital, escuela... La noche del pasado 4 de noviembre pistoleros arribaron al ejido de Gabino Vázquez en el municipio de Cuatro Ciénegas e incendiaron más de 15 casas.*
- Durante el desarrollo del promocional aparecen imágenes en las que se muestra una lista correspondiente a "EJIDATARIOS RECONOCIDOS POR ACTA DE ASAMBLEA DE FECHA 25 DE MARZO", resaltando los nombres

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

de KAMAR GÓMEZ LOURDES, SIERRA BARBOZA EDGAR y KAMAR GOMEZ SALVADOR, identificándolo con los numerales 12, 17 y 1.

- Asimismo, del contenido del promocional denunciado, se advierte el portal digital de *MILENIO*, mediante el cual se puede observar que se resalta la leyenda: *Empresario mandó destruir ejido en Cuatro Ciénegas, Salvador Kamar Gómez*, al momento que se refiere que las tres personas antes referidas, ahora se ostentan como nuevos ejidatarios.
- Posteriormente, aparece una imagen de lo que parece ser el Ejido de Cuatro Ciénegas con construcciones derrumbadas, al momento que se escucha una voz en off que refiere: *¿Qué clase de persona es capaz de dejar sin hogar a los que menos tienen?*
- Acto seguido, se observa la imagen de un hombre caminando entre construcciones derrumbadas, a la vez que se escucha: *Esto lo hizo Lulú Kamar al ejido Gabino Vázquez.*
- Por último, se observa una imagen en tonos rojos de una mujer que aparentemente es Lourdes Kamar Gómez, a la vez que se escucha: *No permitas que se lo haga a Monclova*, observándose al final del spot la leyenda *PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.*

### Análisis de la medida cautelar

Bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad electoral considera que la petición de medida cautelar resulta **IMPROCEDENTE**, toda vez que el material objeto de denuncia no contiene frases, imágenes o datos que constituyan la imputación directa y unívoca de hechos o delitos falsos, como se explica a continuación.

En principio, se debe tener en cuenta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, determinó, entre otras cuestiones, que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de promocionales en radio y televisión resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido de los promocionales, **identificando sus elementos explícitos**, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

Bajo esa tesitura, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al promocional denunciado, se considera que su contenido constituye una crítica a partir de un suceso noticioso relacionado con un ejido en Cuatro Ciénegas, Coahuila el pasado cuatro de noviembre de dos mil diecisiete, en el que un grupo de personas asaltó al mismo y destruyó una escuela, su iglesia y hospital, haciendo referencia a que Lourdes Kamar Gómez, actual candidata a la Presidencia Municipal de Monclova, Coahuila, y otras dos personas están registradas como Ejidatarios del mismo y, por tanto, se encuentran involucradas en los hechos narrados, lo que, en principio, no constituye la imputación de un hecho o delito falso en contra de la candidata antes referida.

De igual suerte, de la imagen extraída del portal digital de Milenio en la que se resalta “Empresario mandó destruir ejido en Cuatro Ciénegas” y el nombre “Salvador Kamar Gómez”, no se advierte que se haga referencia a la candidata Lourdes Kamar Gómez, ni que se diga de forma directa que Salvador Kamar Gómez, quien por sus apellidos se presume es hermano de la candidata, sea el empresario que “mandó destruir” el ejido antes referido, sino que el audio del promocional refiere que “se ostentan como nuevos ejidatarios”, lo que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no constituye la imputación directa y sin ambigüedades de un hecho o delito falso.

Posteriormente, se refiere “¿Qué clase de persona es capaz de dejar sin hogar a los que menos tienen?”, “Esto le hizo Lulú Kamar al ejido Gabino Vázquez”, expresiones que, bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse como la imputación directa de un hecho o delito falso a sabiendas de que es falso, pues lo cierto es que “dejar sin hogar a los que menos tienen” no puede interpretarse, como lo sugiere el quejoso, como la imputación de los delitos de peculado, enriquecimiento ilícito y desvío de recursos.

En efecto, conforme lo establecido en el artículo 223 del Código Penal Federal, comete el delito de peculado:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

- I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;*
- II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;*
- III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y*
- IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.*

En este sentido, del análisis integral al contenido del promocional, no se desprende, bajo la apariencia del buen derecho, que se diga que Lourdes Kamar Gómez, **se haya beneficiado o distraído recursos públicos que hubiere recibido para obtener una ventaja indebida.**

De igual suerte, el artículo 224, del Código Penal Federal, establece que existe enriquecimiento ilícito cuando un servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Al respecto, del análisis integral al contenido del promocional de referencia, no se advierte que en alguna parte se haga referencia a que Lourdes Kamar Gómez, como servidora pública, haya aumentado su patrimonio sin poder acreditar su procedencia.

Por último, este órgano colegiado tampoco advierte que, del contenido del promocional bajo estudio, se refiera que la candidata en mención haya desviado recursos de manera ilícita, sino que, bajo la apariencia del buen derecho, la crítica realizada por el partido político denunciado se encuentra dentro de los límites permisibles del debate político e intercambio de opiniones dentro de un proceso electoral en la etapa de campañas, que no sólo debe ser propositivo sino también crítico, con el objeto de que el electorado cuente con los elementos necesarios para estar en aptitud de emitir un voto informado, considerando que la difusión de dicha propaganda se presenta dentro del periodo de campaña electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

En efecto, el promocional denunciado refiere textualmente que *el pasado cuatro de noviembre de dos mil quince, un grupo de personas armadas y con maquinaria pesada, ingresaron al ejido Gabino Vázquez de Cuatro Ciénegas, destruyendo y quemando todo a su paso y que Entre las personas que están involucradas en este pleito, se encuentra Lulú Kamar, su esposo Edgar Sierra y Salvador Kamar, quienes ahora se ostentan como nuevos ejidatarios, sin que del mismo, se advierta la existencia de imputaciones de hechos o delitos falsos*, relacionados con actos de peculado, enriquecimiento ilícito y desvió de recursos, **a Lourdes Kamar Gómez, Candidata a Presidenta Municipal de Monclova, Coahuila**, de forma directa e inequívoca, como lo sostiene el quejoso.

En consecuencia, cabe referir que, en el presente caso, como se adelantó, no se actualiza el elemento objetivo de la real malicia (imputación directa e inequívoca de un delito o hecho), en vía de consecuencia, tampoco se acredita el elemento subjetivo (es decir que tal imputación la haya realizado el emisor del mensaje a sabiendas que era falsa).

Al respecto, es de señalarse que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>13</sup>, que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentar ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, **sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.**

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

En efecto la Sala Superior en la sentencia emitida dentro del expediente SUP-REP-85/2017, consideró que cuando se habla de centralidad de la candidatura, debe entenderse que en el spot se dé a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada ya sea a través de la imagen del candidato, o bien, mediante la identificación de su nombre, propuestas de campaña, ideología, o plataforma

---

<sup>13</sup> Véase la tesis relevante CXX/2002 de rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

electoral de los institutos políticos que lo postulan, pues esa es precisamente la finalidad de las campañas electorales.

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

En este sentido, el máximo tribunal en la materia, al resolver el expediente SUP-REP-92/2018, determinó que si bien la legislación electoral da un concepto de propaganda electoral por el cual se puede extraer la finalidad de la propaganda de campaña, no implica que un partido esté impedido para cumplir con esas finalidades a través de una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a **temas de interés general, problemáticas sociales o crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas**: todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña.

De este modo, en el caso en análisis, si bien las expresiones que ahora se estudian pudieran resultar incómodas para quienes resultan involucrados en la crítica, se considera que las mismas no pueden ser prohibidas en el contexto del debate democrático. Lo anterior se robustece con la Jurisprudencia **11/2008**,<sup>14</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**.

Lo anterior, considerando que Lourdes Kamar Gómez es una persona con proyección pública al ser candidata a un cargo de elección popular y, por tanto, su umbral de tolerancia a la crítica y escrutinio público debe ser mayor.

Al respecto, una de las reglas ampliamente aceptada y reconocida en los ordenamientos jurídicos nacionales y convencionales para los regímenes democráticos, consiste en que las personas con responsabilidades públicas o proyecciones de esa índole soporten señalamientos, críticas y debates más intensos que los particulares por parte de los medios de comunicación, actores políticos y ciudadanía en general, incluyendo el uso de su imagen para esos propósitos. Ello es así por motivos estrictamente ligados al tipo de roles que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades.

---

<sup>14</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica  
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>15</sup> ha reconocido que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección. Tales personas, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica.

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

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

#### QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y

---

<sup>15</sup> Al efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la Suprema Corte de la Justicia de la Nación han establecido los siguientes criterios: HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, Jurisprudencia 14/2007, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, núm. 1, 2008, páginas 24 y 25; LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, Jurisprudencia 11/2008, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, páginas 20 y 21; LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA. Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) visible en el Semanario Judicial y su Gaceta, Materia Constitucional, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 538; Tesis 1ª. CLII/2014 (10ª) LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS» Tesis visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia Constitucional, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 806; 1ª. XLI/2010, DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia Constitucional, Novena Época, marzo de 2010, Tomo XXXI, página 923; y la Jurisprudencia DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/335/PEF/392/2018

471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional *BIBLIOTECAS 2 MONCLOVA*, identificado con el folio RV02649-18 [versión televisión], en términos de los argumentos del considerando **CUARTO** del presente 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 Sexagésima Séptima Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias celebrada el quince de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

**DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA**