

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DE JOSÉ GUILLERMO ANAYA LLAMAS, EN SU CALIDAD DE PRECANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, ASÍ COMO DICHO INSTITUTO POLÍTICO, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017.

Ciudad de México, a veinte de enero de dos mil diecisiete

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

I. DENUNCIA.¹ El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto escrito de queja signado por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, por el que denunció el presunto uso de indebido de la pauta, atribuible a José Guillermo Anaya Llamas, supuesto precandidato a la gubernatura del estado de Coahuila por el Partido Acción Nacional, así como dicho Instituto Político.

Lo anterior derivado de la difusión de los promocionales intitulados como Periódico, con números de claves RV00026-17 (versión televisión) y RA00028-17 (versión radio), ya que su contenido no se circunscribe al proceso de competencia interna del partido denunciado, con lo cual se trasgrede el principio de equidad que deben regir en todo proceso electoral, pudiendo con ello actualizar presuntos actos anticipados de campaña.

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares *para el efecto de evitar se continúe difundiendo el material denunciado.*

¹ Visible a fojas 01-20 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, Y MEDIDA CAUTELAR, ASÍ COMO REQUERIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN.² El diecinueve de enero de dos mil diecisiete, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017, reservándose su admisión así como el pronunciamiento respecto a la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar; asimismo, se ordenó realizar diversos requerimientos conforme al siguiente cuadro:

OFICIO	SUJETO REQUERIDO	OBSERVACIONES	RESPUESTA
INE-UT/456/2017 ³	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto	Notificado el 19 de enero de 2017	Se recibió respuesta vía correo electrónico, el 19 de enero de 2017 ⁴
N/A	Instituto Electoral de Coahuila	Notificado vía correo electrónico ⁵ el 19 de enero de 2017	No se ha recibido respuesta
INE-UT/457/2017 ⁶	Representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral	Notificado el 19 de enero de 2017	No se ha recibido respuesta

III. INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA.⁷ El diecinueve de enero del año en curso, se ordenó que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, realizará la certificación de diversas páginas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial; a fin de constatar la elección de Guillermo Anaya Llamas como precandidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura del estado de Coahuila de Zaragoza; por lo que se instrumentó el acta circunstanciada correspondiente.

² Visible a fojas 21-29 del expediente.

³ Visible a foja 58 del expediente.

⁴ Visible a fojas 44-49 del expediente

⁵ Visible a foja 61 del expediente.

⁶ Visible a foja 59 del expediente.

⁷ Visible a fojas 36-43 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

IV. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.⁸

El diecinueve de enero de la presente anualidad, se admitió a trámite la denuncia indicada y se reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

Por último, 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. Dicho proveído se notificó a la citada Comisión.

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, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia se actualiza por tratarse de propaganda electoral en radio y televisión, al denunciarse el presunto uso de indebido de la pauta, atribuible a Guillermo Anaya Llamas, en su calidad de precandidato a gobernador de Coahuila de Zaragoza por el Partido Acción Nacional, así como dicho Instituto Político derivado de la difusión de los promocionales intitulados como Periódico, con números de claves RV00026-17 (versión televisión) y RA00028-17 (versión radio), tal y como se encuentra establecido en la Jurisprudencia 25/2010, 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.

⁸ Visible a fojas 70 a 73 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional denunció el presunto uso de indebido de la pauta, atribuible a Guillermo Anaya Llamas, en su calidad de precandidato a gobernador de Coahuila por el Partido Acción Nacional, así como dicho Instituto Político.

Lo anterior derivado de la difusión de los promocionales intitulados Periódico, con números de claves RV00026-17 (versión televisión) y RA00028-17 (versión radio), ya que su contenido no se circunscribe al proceso de competencia interna del partido denunciado, con lo cual se trasgrede el principio de equidad que deben regir en todo proceso electoral, pudiendo actualizar presuntos actos anticipados de campaña.

TERCERO. PRUEBAS

1. Acta circunstanciada de diecinueve de enero de dos mil diecisiete, elaborada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaria Ejecutiva de este Instituto, por la que se constató la existencia y contenido en las páginas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial a fin de constatar el procedimiento de selección de precandidatos a la gubernatura del estado de Coahuila de Zaragoza por parte del Partido Acción Nacional.

2. Correo electrónico enviado el diecinueve de enero del año en curso, por el **Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, por el que informa:

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/PRI/CG/9/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/0456/2017

Sistema de gestión: DEPPP-2017-0329

Materia: Al respecto le informo que los promocionales identificados con los números de folio RV00026-17 y RA00028-17 “Periódico”, fueron pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña local en el estado de Coahuila, según se detalla a continuación:

Actor	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Instrucción inicio transmisión	Instrucción fin transmisión
PAN	RA00028-17	Periódico	20/01/2017	N/A	13-ene-17	N/A
	RV00026-17					

Ahora bien, respecto del informe de monitoreo solicitado, se precisa que por el momento no es posible generarlo, toda vez que aún no inicia la vigencia de los materiales en cuestión.

Información adjunta proporcionada:

- Copia electrónica de la estrategia de transmisión registrada por el partido político, por la que solicitó la difusión de los promocionales referidos.
- Testigo de grabación correspondiente a la versión de radio RA00028-17.
- Testigo de grabación correspondiente a la versión de televisión RV00026-17, descargable para su consulta en la siguiente liga:

<https://drive.google.com/open?id=0B2JoZmW tGEdd195azNPT05vVU0>

Los elementos probatorios antes referidos, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas**, al haber sido elaborados y emitidos por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

del Instituto Nacional Electoral, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas.

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- ✓ El promocional identificado con los folios RV00026-17 (versión televisión) y RA00028-17 (versión radio), denominados “Periódico”, fue pautado por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de precampaña del Proceso Electoral Local del estado de Coahuila de Zaragoza.
- ✓ Dicho promocional inicia su vigencia el veinte de enero de dos mil diecisiete, sin que se tenga fijada la fecha de la finalización de su difusión.

CUARTO. 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

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.

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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

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.**⁹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la 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.

⁹ 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.

USO INDEBIDO DE LA PAUTA.

MARCO TEÓRICO

En nuestra Carta Magna se establece:

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

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

[...]

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

***Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales,** de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; *el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;*

c) *Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;*

d) *Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;*

e) *El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;*

f) *A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y*

g) *Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

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

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

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

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

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

[...]

[Énfasis añadido]

De igual manera, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza se estipula:

Artículo 27. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, así como de los ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

3. *Los partidos políticos son entidades de interés público y se regirán por lo siguiente:*

a) *La ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, o para la inscripción del mismo ante la autoridad electoral estatal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden;*

b) *Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señale la ley;*

c) *La ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con el financiamiento público para llevar a cabo sus actividades*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

ordinarias y de campaña, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado;

d) La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones que realicen los partidos políticos durante sus precampañas y campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones, en dinero o en especie, de sus militantes y simpatizantes y los procedimientos para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, establecerá las sanciones que deban imponerse por la comisión de infracciones en estas materias;

e) De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos con registro estatal que lo pierdan y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados al Estado;

f) Los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social; su acceso a radio y televisión, durante los procesos electorales, se realizará en los términos establecidos por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Generales en la materia.

g) En la propaganda política o electoral que difundan, los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

h) La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales;

i) En la postulación y registro de candidatos a diputados del Congreso del Estado, los partidos garantizarán la paridad. Las autoridades electorales realizarán las acciones a efecto procurar la paridad en la integración del Congreso al realizar la asignación de los diputados de representación proporcional.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

En la postulación y registro de los candidatos a integrar los ayuntamientos, los partidos políticos garantizarán la paridad horizontal y vertical, para el registro de candidatos de mayoría y representación proporcional. Las autoridades electorales realizarán las acciones a efecto de salvaguardar la paridad en la integración del Ayuntamiento al realizar la asignación de representación proporcional.

j) Los Partidos Políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los Partidos Políticos Locales que no alcancen el 3 % del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo y Legislativo les será cancelado su registro.

[Énfasis añadido]

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

Artículo 159.

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

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

[...]

Artículo 168.

[...]

4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar

oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

[...]

Artículo 211.

[...]

3. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

[Énfasis añadido]

En el mismo sentido, en el Código Electoral para el estado de Coahuila de Zaragoza se establece:

Artículo 53.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución General y la Ley General;

...

**CAPÍTULO PRIMERO
DEL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Artículo 54.

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

Artículo 55.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

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

2. *Los partidos políticos, precandidatos, candidatos independientes y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.*

3. *Ninguna otra persona física o jurídica colectiva, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación de esta disposición será sancionada en los términos dispuestos por la Ley General.*

4. *La violación a las disposiciones establecidas en el presente artículo será sancionada en términos de este Código y de la normativa aplicable.*

Artículo 169.

1. *Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos internos para la selección de candidatos, cada partido político determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, distrital o municipal, o en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:*
 - a) *Las precampañas en el caso de que se renueve el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Ayuntamientos, iniciarán ochenta días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de cuarenta días.*
 - b) *Respecto a las precampañas en que se renueve el Poder Legislativo, darán inicio ciento once días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de veinte días.*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

- c) *Respecto a las precampañas en que se renueve el Poder Ejecutivo en concurrencia con el Poder Legislativo, darán inicio ochenta días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de cuarenta días.*
- d) *Respecto a las precampañas en las que se renueve el Poder Ejecutivo o Ayuntamientos en concurrencia con elecciones federales, darán inicio ochenta días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de cuarenta días.*
- e) *La duración de las precampañas no podrá ser mayor de las dos terceras partes de las campañas.*
- f) ***Cuando dentro de los procesos a que se refiere este artículo exista un solo precandidato registrado, no podrá realizar actos de precampaña, en ninguna modalidad y bajo ningún concepto. El partido de que se trate conservará y ejercerá sus derechos de acceso a radio y televisión, difundiendo mensajes genéricos en los que no podrá hacer mención, en forma alguna al precandidato único. La violación a lo anterior será sancionada en los términos de este Código.***

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

Artículo 13

Del periodo único de acceso a radio y televisión en precampañas

[...]

4. Si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos/as a cargos de elección popular debidamente registrados/as por cada partido político no realizan actos de precampaña electoral interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.

Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

[Énfasis añadido]

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

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.
- Cada partido político decide libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Bajo estas premisas, se puede concluir válidamente que la normativa constitucional y legal prevén la forma y tiempo conforme a los cuales los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, pueden acceder al tiempo del Estado en radio y televisión.




Así, de una interpretación sistemática de las normas referidas, se desprende que el principio de equidad debe ser observado en todas y cada una de las etapas o fases que integran el proceso electoral las cuales tienen como finalidad última la obtención del sufragio.

CASO CONCRETO





El contenido del promocional [radio y televisión] denunciado es el siguiente:

Material televisivo

Del análisis al contenido del material televisivo identificado con el folio RV00026-17, se advierten, esencialmente, los siguientes elementos:

Imágenes	Transcripción del audio
	<p><i>“Así gobierna el PRI,</i></p>
	<p><i>con gasolinazos</i></p>
	<p><i>con corrupción y falsas promesas.</i></p>

 <p>Desnuda EU el 'moreirazo'</p> <p>Durante mucho tiempo, los Estados Unidos</p>	<p><i>Durante mucho tiempo saquearon Coahuila,</i></p>
 <p>Indicaciones que Coahuila no investiga el "moreirazo"</p> <p>un estado donde la pobreza y el desempleo</p>	<p><i>un estado donde la pobreza y el desempleo</i></p>
 <p>Coahuila 3 mil mdp</p> <p>Se han incrementado por falta de desarrollo</p>	<p><i>aumentaron por falta de desarrollo.</i></p>
 <p>Coahuila no puede,</p>	<p><i>Coahuila no puede,</i></p>
 <p>ni debe seguir por el camino</p>	<p><i>ni debe seguir por el camino</i></p>

 <p>de los endeudamientos injustificados.</p>	<p><i>de los endeudamientos injustificados.</i></p>
 <p>En Coahuila somos más los que queremos</p>	<p><i>En Coahuila somos más los que queremos</i></p>
 <p>cambiar el rumbo.</p>	<p><i>cambiar el rumbo.</i></p>
 <p>Si hay de otra.</p>	<p><i>Si hay de otra,</i></p>

	<p><i>porque contigo y con el PAN seguro que</i></p>
	<p><i>¡SÍ SE PUEDE!</i></p>

Respecto del promocional con folio RA00028-17, el contenido auditivo es idéntico al reseñado como se observa a continuación:

<p>Promocional de Radio RA00028-17 "Periódico"</p>
<p>Voz masculina: <i>"Así gobierna el PRI, con gasolinazos, con corrupción y falsas promesas, durante mucho tiempo saquearon Coahuila, un estado donde la pobreza y el desempleo aumentaron por falta de desarrollo, Coahuila no puede, ni debe seguir por el camino de los endeudamientos injustificados.</i></p> <p><i>En Coahuila somos más los que queremos cambiar el rumbo, si hay de otra, porque contigo y con el PAN seguro que sí se puede.</i></p> <p><i>PAN Coahuila."</i></p>

Ahora bien, bajo un enfoque preliminar y en apariencia del buen derecho, en concepto de esta Comisión de Quejas y Denuncias, el contenido de dichos promocionales **no se ajusta a la naturaleza de la propaganda de precampaña** y, por ende, no puede ser difundida durante esta etapa del proceso electoral local de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

Coahuila de Zaragoza, por lo que se estima **PROCEDENTE** la solicitud de adopción de medidas cautelares, atento a las siguientes consideraciones:

Bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el promocional en su versión de televisión y radio, objeto de inconformidad, solamente se limita a realizar una crítica al Partido Revolucionario Institucional y a Humberto Moreira, ex Gobernador de Coahuila de Zaragoza al referir: *Así gobierna el PRI, con gasolinazos, corrupción y falsas promesas. Durante mucho tiempo saquearon Coahuila, un estado donde la pobreza y el desempleo, aumentaron por la falta de desarrollo. Coahuila no puede ni debe seguir por el camino de los endeudamientos injustificados, sin que se advierta alguna relación entre el contenido y el proceso interno de selección de candidatos, para obtención de apoyo para algún precandidato, o bien, que se expongan la precandidaturas registradas a efecto de dar a conocer a los militantes los perfiles de éstos.*

En atención a lo anterior, bajo un análisis preliminar, el contenido de los promocionales denunciados excede el ámbito del proceso interno de selección de candidatos, siendo que hace señalamientos auditivos y visuales al *PRI* y a su forma de gobernar, lo que escapa del objetivo de la precampaña.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido¹⁰ que los mensajes de precampaña de los partidos políticos deben contener un programa de trabajo que les permita a los contendientes posicionarse ante los militantes o simpatizantes del partido político en cuyo proceso interno participan, por lo cual se deben abstener de hacer referencia al Gobierno público, o a los precandidatos de otros partidos políticos.

En efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-9/2016, sostuvo los partidos políticos llevan a cabo el procedimiento interno para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, utilizando el método previsto en sus Estatutos y Reglamentos.

¹⁰ Criterio sostenido en sentencias recaídas dentro de los expedientes SUP-REP-9/2016, SUP-REP-571/2015 y SUP-RAP-15/2009

En este sentido, señalo dicho órgano jurisdiccional que la precampaña tiene como finalidad que los precandidatos busquen el apoyo de los militantes o de los simpatizantes, según el método de selección interna, para obtener la candidatura a determinado cargo de elección popular.

Es por ello, que ha sido criterio de dicho tribunal constitucional que los mensajes de precampaña de los partidos políticos deben contener un programa de trabajo que les permita a los contendientes posicionarse ante los militantes o simpatizantes del partido político en cuyo proceso interno participan.

Este criterio, también fue adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-571/2015 y SUP-REP-573/2015, respecto a que la propaganda de precampaña tiene como objetivo que el postulante consiga el apoyo dentro de su partido político para convertirse en candidato, por lo que suele limitarse a la presentación del precandidato, sin mostrar ningún tipo de plataforma electoral, ni hacer llamamientos al voto, además de que su contenido no debe rebasar el proceso interno del partido político en cuestión, pues al hacerlo se pueden configurar actos anticipados de campaña.

Efectivamente, la propaganda de campaña se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia una candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas.

En cambio, la propaganda de precampaña tiene como objetivo que el postulante consiga el apoyo dentro de su partido político para convertirse en candidato, por lo que suele limitarse a la presentación del precandidato, sin mostrar ningún tipo de plataforma electoral, ni hacer llamamientos al voto, además de que su contenido no debe rebasar el proceso interno del partido político en cuestión.

Sobre el particular, el máximo tribunal en la materia, en la Jurisprudencia 2/2016,¹¹ determinó que cuando el contenido de la propaganda de precampaña exceda el ámbito del proceso interno del partido político del que se trate, será susceptible de configurar actos anticipados de campaña.

¹¹ Visible en la página de internet <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=2/2016>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

Por lo anterior, se considera que el mensaje que se da en los promocionales denunciados bajo estudio, excede el ámbito del proceso interno del partido político, pues, desde un análisis preliminar, el contenido de la propaganda correspondería a un periodo distinto al que está programado para difundirse dicho material, lo que actualiza el uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional.

En conclusión, esta autoridad electoral considera que los promocionales denunciados no cumplen con los requisitos exigidos en materia electoral para su difusión en la etapa de precampañas del proceso electoral local de Coahuila de Zaragoza 2016-2017, y los mismos, bajo la apariencia del buen derecho, pueden generar una inequidad en la contienda electoral, porque tal y como se razonó, los promocionales denunciados ninguna relación tienen con la etapa de precampaña o un proceso interno de selección, sino que su contenido puede ser considerado como de campaña.

De allí que se considere, **PROCEDENTE** el dictado de la medida cautelar.

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

Efectos.-

En atención a las consideraciones vertidas, lo procedente es ordenar:

- a) Al Partido Acción Nacional, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional denominado **Periódico**, con folios RV00026-17 y RA00028-17, apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- b) A las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, se abstengan de difundir el promocional denominado **Periódico**, con folio RV00026-17 [versión televisión] y RA00028-17 [versión

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

radio], y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la citada autoridad electoral

- c) Al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir el promocional denominado **Periódico**, con folio RV00026-17 [versión televisión] y RA000028-17 [versión radio], y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad; de igual forma, la citada Dirección Ejecutiva, deberá retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, en el apartado correspondiente a la pauta de Coahuila de Zaragoza, la información del material pautado anteriormente.
- d) 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.

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 por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión.

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, con relación al promocional televisivo, con

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

folio RV00026-17 y de radio, con folio RA00028-17, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

SEGUNDO. Se ordena al Partido Acción Nacional, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional televisivo, con folio RV00026-17 y radiofónico, con folio RA00028-17, apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

TERCERO. Se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, se abstengan de difundir el promocional televisivo, con folio RV00026-17 y radiofónico, RA00028-17, y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la citada autoridad electoral

CUARTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir el promocional televisivo, con folio RV00026-17 y radiofónico RA00028-17, y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad; de igual forma, la citada Dirección Ejecutiva, deberá retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, en el apartado correspondiente a la pauta de Coahuila de Zaragoza, la información del material pautado anteriormente.

QUINTO. 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.

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

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-4/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017

El presente Acuerdo fue aprobado en la Tercera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Adriana Margarita Favela Herrera y Beatriz Eugenia Galindo Centeno y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión José Roberto Ruiz Saldaña.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA