

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, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/70/2017.

Ciudad de México, a catorce de marzo de dos mil diecisiete

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El trece de marzo de dos mil diecisiete, se recibió queja del Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional por la difusión del promocional intitulado *OC1NA*, identificado con los números de folio RA02492-16 [versión radio] y RV01981-16 [versión televisión], en los estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz, porque, al decir del quejoso, el contenido de dicho promocional viola el principio de equidad en la contienda por no ser de carácter genérico, lo que constituye un uso indebido de la pauta.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se retire el material denunciado.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/70/2017**, admitiéndose a trámite y reservándose el emplazamiento.

De igual manera, se requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a fin de que informara si la señal generada por las

¹ Visible a página 01-26 del expediente

emisoras de radio y televisión asentadas en estados aledaños a los de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz, transmiten dicho material y si esa transmisión tiene cobertura en dichas entidades federativas, proporcionando, en su caso, los mapas de cobertura respectivos.

En el mismo sentido, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada de la inspección practicada al portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, así como al disco compacto aportado por el partido denunciante, relacionado con los promocionales pautados por el Partido Acción Nacional, en sus dos versiones, a fin de dejar constancia de su existencia y contenido.

Adicional a lo anterior, con la finalidad de contar con mayores elementos para la debida integración del expediente, la Unidad Técnica ordenó la atracción de constancias del expediente del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JMCP/CG/49/2017 y su acumulado UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017, particularmente, copia simple del correo electrónico y sus anexos, emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, mediante el cual rindió un informe detallado respecto del promocional intitulado *OC1NA*, en sus versiones para radio y televisión.

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.

CONSIDERANDO

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); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer **uso indebido de la pauta** por parte del Partido Acción Nacional, derivado de la transmisión del promocional denominado OC1NA, identificado con los números de folio RA02492-16 [versión radio] y RV01981-16 [versión televisión], durante el período de intercampañas en que se encuentran los procesos electorales locales en curso en Coahuila, Estado de México y Veracruz, y en el periodo de precampañas que tiene verificativo actualmente en Nayarit.

Sirve de sustento, la jurisprudencia **25/2010**,² 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

HECHOS DENUNCIADOS

Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional denunció el presunto **uso de indebido de la pauta**, por parte de Partido Acción Nacional, derivado de la difusión del promocional denominado OC1NA, identificado con los folios RA02492-16 [versión radio] y RV01981-16 [versión televisión], en los estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz, así como a través de emisoras con cobertura en éstos, pues, a juicio del quejoso, su contenido vulnera el principio de equidad en la contienda, en esencia, porque no es de carácter genérico, sino que se orienta a restar adeptos y votos partido denunciante.

Al respecto, el quejoso aduce que la temática que se aborda en el promocional denunciado solo puede ser difundida durante el período de campañas y no durante el de intercampañas o precampañas en que actualmente se encuentran, según el caso, las entidades federativas mencionadas.

PRUEBAS

² 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/70/2017

1. Prueba Técnica, consistente en un disco compacto, que contiene el promocional denunciado en sus versiones de radio y televisión.

2. Reporte de vigencia de materiales, respecto del promocional intitulado OC1NA, identificado con los números de folio RA02492-16 [versión radio] y RV01981-16 [versión televisión], pautado por el Partido Acción Nacional, emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en los estados de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz, mismos que actualmente se encuentran en proceso electoral.

3. Acta circunstanciada en la que se verifica el contenido de la página de Internet: http://pautas.ine.mx/index_ord2.html, a efecto de dar constancia de la existencia y contenido del promocional denunciado en sus dos versiones, así como del disco compacto aportado por el partido denunciante con su escrito inicial.

4. Correo electrónico recibido en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el nueve de marzo del año en curso, remitido desde la cuenta patricio.ballados@ine.mx, correspondiente al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

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/JMCP/CG/49/2017 Y SU ACUMULADO
UT/SCG/PE/JCMG/CG/50/2017.

ACUERDO ACQyD-INE-44/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/70/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/1946/2017

No. de gestión asignado: DEPPP-2017-1607

Materia: Al respecto le informo que los promocionales identificados con los número de folio RA02492-16 y RV01981-16 "oc1na", pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para el periodo ordinario a nivel nacional, están vigentes como se muestra a continuación:

Actor	Número de Registro	Versión	Entidad	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión *	Instrucción inicio transmisión	Instrucción fin transmisión	Observaciones
PAN	RA02492-16	oc1na	Nacional	Ord	28/10/2016	23/03/2017	PAN/CRT/06/1016	N/A	PAN-20170214-61
	RV01981-16								PAN-20170214-62

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

Por otro lado, el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó el reporte de detecciones a nivel nacional de los promocionales identificados en el cuadro que antecede, durante el periodo comprendido del 28 de octubre de 2016 al 7 de marzo de 2017, obteniéndose 125,683 detecciones.

Información adjunta proporcionada:

- Copia electrónica del escrito con el que se solicitó la difusión de los promocionales en comento.
- Copia electrónica de la estrategia de transmisión registrada por el partido político, para el periodo ordinario.
- Reporte de monitoreo.
- Testigo de grabación correspondiente a la versión de radio.
- Testigo de grabación correspondiente a la versión de televisión, descargable para su consulta en la siguiente liga:

https://drive.google.com/open?id=0B2JoZmW_tGEdSk1OeE5UcDNIQ28

5. Correo electrónico recibido en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el catorce de marzo del año en curso, remitido desde la cuenta patricio.ballados@ine.mx, correspondiente al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

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/70/2017

Oficio a desahogar: INE-UT/2338/2017

No. de gestión asignado: DEPPP-2017-1814

Materia: Al respecto le informo que la difusión de los promocionales identificados con el folio RA02492-16 y RV01981-16 "*oc1na*", se encuentra ordenada únicamente en la intercampaña local del estado de Veracruz respecto de las entidades referidas en el requerimiento que se desahoga.

Con relación a la cobertura que tienen las emisoras de otras entidades federativas, respecto de las precisadas en su oficio, le informo que con los acuerdos INE/ACRT/30/2016, INE/ACRT/32/2016, INE/ACRT/33/2016 y INE/ACRT/38/2016, este último modificado mediante el INE/ACRT/02/2017 en acatamiento a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; se aprobaron los catálogos de estaciones de radio y canales de televisión que participaran en la coberturas de los procesos electorales locales, respectivamente.

En tal sentido, en dichos catálogos se puede identificar [en la parte inferior], aquellas emisoras cuya señal es captada en alguna de las entidades referidas y que tienen su origen en diversas entidades, mismas que deberán suspender la difusión de propaganda gubernamental durante los periodos de campaña.

Ahora bien, por lo que hace a los mapas de cobertura, dichos documentos se encuentran disponibles para su consulta en el portal del Instituto, en la siguiente liga:

<http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/administracion-tiempos-estado/tiempos-radio-television/mapas-cobertura-concesionarios/>

Información adjunta proporcionada:

- Copia electrónica de los reportes de vigencia de materiales.
- Catálogos de estaciones de radio y canales de televisión aprobados por el Comité de radio y televisión de este Instituto [visibles en el portal del instituto], correspondiente a los procesos electorales de los estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz.
- Catálogo de representantes legales.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ✓ De acuerdo a la información rendida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se tiene por acreditada la existencia del promocional denunciado, el cual fue pautado por el Partido Acción Nacional.
- ✓ Actualmente dicho promocional se encuentra difundiéndose como parte de las prerrogativas de acceso a radio y televisión del Partido Acción Nacional correspondientes al período ordinario, cuya vigencia concluye el 23 de marzo próximo.

- ✓ Particularmente en las entidades federativas en las que actualmente se encuentra en curso un proceso electoral, y que son referidas por el quejoso en su denuncia, el promocional denunciado se transmite o ha transmitido durante los siguientes periodos:

N o	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA02492-16	oc1na	COAHUILA	ORDINARIO	28/10/2016	19/01/2017
2	PAN	RV01981-16	oc1na	COAHUILA	ORDINARIO	28/10/2016	19/01/2017
3	PAN	RA02492-16	oc1na	MÉXICO	ORDINARIO	30/10/2016	23/01/2017
4	PAN	RV01981-16	oc1na	MÉXICO	ORDINARIO	30/10/2016	23/01/2017
5	PAN	RA02492-16	oc1na	NAYARIT	ORDINARIO	28/10/2016	16/02/2017
6	PAN	RV01981-16	oc1na	NAYARIT	ORDINARIO	28/10/2016	14/02/2017
7	PAN	RA02492-16	oc1na	VERACRUZ	ORDINARIO	28/10/2016	20/02/2017
8	PAN	RV01981-16	oc1na	VERACRUZ	ORDINARIO	28/10/2016	19/02/2017
9	PAN	RA02492-16	oc1na	VERACRUZ	INTERCAM PAÑA	13/03/2017	15/03/2017
10	PAN	RV01981-16	oc1na	VERACRUZ	INTERCAM PAÑA	13/03/2017	15/03/2017

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.*
- b) *Peligro en la demora.*
- c) *La irreparabilidad de la afectación.*
- d) *La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.*

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

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

En este sentido, sólo 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.

La situación mencionada 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.

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, **solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos, no así respecto de aquellos 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.

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. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Marco normativo

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática,
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c) Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, el Apartado B de la Base III prevé que, en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad que se trate.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional. El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso g), del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, la etapa de intercampañas es el periodo que transcurre del día siguiente al en que concluyen las precampañas y hasta el día anterior al inicio de las campañas correspondientes.

Ahora bien, en cuanto al contenido que deben tener los promocionales de los partidos políticos en tal periodo, cabe destacar las disposiciones normativas siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41, apartado A, inciso a):

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 establecen las leyes:

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

...

2. Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral:

Artículo 37.

De los contenidos de los mensajes.

...

2. *Durante el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo y serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité.*

...

Como se advierte, la norma constitucional establece que el contenido de los mensajes de los partidos políticos durante el tiempo que transcurra entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, deberá ser de carácter genérico.

Por su parte, el reglamento de la materia establece que los mensajes genéricos que los partidos políticos deben difundir en el periodo de intercampaña, deben ser de carácter informativo.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado recientemente acerca del contenido de carácter genérico de los promocionales de los partidos políticos.

En tal sentido, la máxima autoridad jurisdiccional ha establecido que la propaganda de carácter genérico, puede incluir *críticas y propuestas* que propicien *el debate público sobre temas de interés general o relevantes en el sistema democrático*.³

A efecto de mejor ejemplificar lo antes afirmado, se transcriben los párrafos que se consideran relevantes del citado criterio jurisdiccional:

En efecto, en un estudio preliminar, se advierte que el mensaje se dirige a manifestar la posición ideológica crítica que sustenta el Partido Acción Nacional respecto de la gestión gubernamental en la entidad federativa en la que está pautado dicho promocional.

*El análisis integral –bajo un enfoque preliminar y cautelar– del citado promocional permite advertir que, en principio, su contenido podría corresponder a la naturaleza de la denominada propaganda política, en la cual los mensajes tienen un contenido genérico, orientado a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, **críticas** y **propuestas** que permitan la*

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/70/2017

participación de la ciudadanía el debate público sobre temas de interés general o relevantes en el sistema democrático, toda vez que la línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento del Partido Acción Nacional, a manera de crítica, frente a la gestión del gobierno en dicha entidad federativa a partir de alusiones genéricas a la situación de ciertos temas de relevancia nacional y local.

Como se evidencia, la Sala Superior consideró que la manifestación del posicionamiento del partido político emisor del mensaje, y aun la inclusión en el mismo de críticas respecto de temas de interés general y frente a la gestión de un gobierno, bajo la apariencia del buen derecho, pueden ser considerados de carácter genérico.⁴

En efecto, la Sala Superior ha determinado que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas⁵:

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, **dentro o fuera de un proceso electoral**, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.
- La **propaganda política** debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados;

⁴ Se considera necesario destacar el contenido del promocional materia de análisis en la sentencia en cita, mismo que es del tenor siguiente:

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. En Coahuila somos más los que queremos cambiar el rumbo. Sí hay de otra, porque contigo y con el PAN seguro que ¡SÍ SE PUEDE!

⁵ Al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-31/2016.

- La **propaganda electoral** debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

Por tanto, a juicio de la Sala Superior, mientras la primera se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico; la segunda está íntimamente ligada a la campaña de los partidos políticos y candidatos que compiten en el proceso para acceder al poder.

En el mismo tenor, la Sala Regional Especializada⁶ ha referido que uno de los objetivos de la propaganda política que difunden los partidos políticos al disponer de su prerrogativa de acceso a la radio y televisión estriba en la difusión de su postura ideológica, lo que se alcanza si la propaganda en cuestión reúne algún elemento sustancial que se relacione con los principios ideológicos de carácter político, económico, social y demás, que postule un partido político plenamente identificado (denominación, emblema, etcétera), o realice una manifestación crítica en el contexto del debate político.

Contenido del material cuestionado

Promocional “OC1NA,” RV01981-16 [versión televisión]	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	En una secuencia de imágenes donde aparece el Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, Ricardo Anaya, se le ve caminando en un espacio donde hay carteles diversos mensajes, como se muestra en las imágenes que se insertan en la columna izquierda, a la vez que emite el mensaje que se reproduce a continuación:

⁶ Entre otras, en la sentencia recaída al procedimiento especial sancionador de órgano central SRE-PSC-15/2015.

Promocional "OC1NA," RV01981-16 [versión televisión]



Ricardo Anaya: Regresó el PRI y México no va por el camino correcto, la economía va mal, la violencia aumenta, la corrupción está peor que nunca.

El PRI se tiene que ir, y la opción tampoco es López Obrador, de él no hay nada nuevo que decir, sus locuras han sido, son y seguirán siendo... un peligro para nuestro país.

Pero contigo y con el PAN, si hay de otra, ten confianza, somos muchos.

Si se puede, ya verás.

Voz en off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.



Promocional "OC1NA," RV01981-16 [versión televisión]	
	

Promocional "OC1NA," RA02492-16 [versión radio]
<p>Voz en off: Habla Ricardo Anaya.</p> <p>Ricardo Anaya: Regresó el PRI y México no va por el camino correcto, la economía va mal, la violencia aumenta, la corrupción está peor que nunca.</p> <p><i>El PRI se tiene que ir y la opción tampoco es López Obrador, de él no hay nada nuevo que decir, sus locuras han sido, son y seguirán siendo... un peligro para nuestro país.</i></p> <p><i>Pero contigo y con el PAN, si hay de otra, ten confianza, somos muchos.</i></p> <p><i>Sí se puede, ya verás.</i></p> <p>Voz en off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.</p>

I. IMPROCEDENCIA POR HECHOS CONSUMADOS

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/70/2017

Como se dijo con antelación, el Partido Revolucionario Institucional sustenta su queja, esencialmente, en que el promocional denunciado, en sus versiones para radio y televisión, se encuentra difundiendo en los estados de Coahuila, México, Nayarit y Veracruz, en los cuales se encuentran en desarrollo procesos electorales locales, y que las manifestaciones contenidas en los spots de mérito, al tener como finalidad restarle adeptos al quejoso mediante la expresión de ideas negativas, sólo puede difundirse en el período de campañas, por lo que, en su concepto, constituyen uso indebido de la pauta que corresponde al Partido Acción Nacional.

Ahora bien, conforme a los medios de prueba agregados al expediente, por lo que respecta a la difusión del promocional objeto de controversia en los estados de Coahuila, México y Nayarit, esta Comisión considera **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dado que el promocional denunciado no se está difundiendo actualmente en dichas entidades federativas, por lo que nos encontramos ante **hechos consumados**.

En efecto, de la información que obra en autos, se advierte que el promocional denunciado fue difundido en dichas entidades federativas como sigue:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA02492-16	oc1na	COAHUILA	ORDINARIO	28/10/2016	19/01/2017
2	PAN	RV01981-16	oc1na	COAHUILA	ORDINARIO	28/10/2016	19/01/2017
3	PAN	RA02492-16	oc1na	MEXICO	ORDINARIO	30/10/2016	23/01/2017
4	PAN	RV01981-16	oc1na	MEXICO	ORDINARIO	30/10/2016	23/01/2017
5	PAN	RA02492-16	oc1na	NAYARIT	ORDINARIO	28/10/2016	16/02/2017
6	PAN	RV01981-16	oc1na	NAYARIT	ORDINARIO	28/10/2016	14/02/2017

Al respecto, el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de hechos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por

las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados no acontecen.

Así, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la **cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción**, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, la difusión del promocional ha concluido en las entidades federativas señaladas.

II. IMPROCEDENCIA POR CONTENIDO

De conformidad con las constancias que obran en autos, se advierte que el promocional denunciado actualmente se difunde en Veracruz y concluirá su transmisión el quince de marzo próximo.

Esto es, se trata de un promocional que se difunde en la etapa de intercampañas de dicha entidad federativa; etapa que va del trece de marzo al primero de mayo de dos mil diecisiete, con fundamento en los artículos 59, fracción VI, inciso a), y 69, párrafo cuarto, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En tal virtud, para que dicho promocional sea legal su contenido debe ser de naturaleza genérica, según se fundamentó.

Sentado lo anterior, esta Comisión considera que la medida cautelar solicitada es **IMPROCEDENTE**, porque ya hay pronunciamiento en torno al contenido por parte de esta Comisión de Quejas y Denuncias, al emitir el acuerdo ACQyD-INE-129/2016 (Sobreexposición y Actos Anticipados de Campaña de Ricardo Anaya Cortes con miras al proceso electoral federal 2017-2018) —*en el cual implícitamente se calificó como de contenido genérico, al señalar que el promocional no era propaganda electoral*—, mismo que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador de clave SUP-REP-180/2016; además de que la Sala Regional Especializada del propio Tribunal Electoral, mediante sentencia firme, **ha calificado dicho promocional de naturaleza política y de carácter**

genérico, por lo que no podría prohibirse su difusión en la etapa de intercampañas que actualmente se desarrolla en dicha entidad federativa.

En efecto, en el acuerdo señalado en el párrafo anterior, dictado por esta Comisión en sesión celebrada el treinta de octubre de dos mil dieciséis, esencialmente se dijo que la línea discursiva del promocional, en sus dos versiones, está encaminada a exteriorizar un posicionamiento del PAN, a manera de crítica, que forma parte del contexto de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político, a partir de alusiones genéricas de relevancia nacional como lo es la corrupción, la economía y la violencia. Además, la participación de Ricardo Anaya Cortés en el promocional tiene por objeto dar a conocer la posición del partido político y no en lo personal, dentro del debate político, respecto de temas como la economía, corrupción, violencia, y la referencia a otros actores políticos; es decir, el contenido de dicho promocional tiene una perspectiva ideológica sustentada por el PAN, porque quien emite el mensaje lo hace con la calidad de Presidente Nacional de dicho partido.

Además, en el mismo acuerdo, al referir a los actos anticipados de campaña, se dijo que la improcedencia de la medida cautelar derivaba de que, si bien los promocionales denunciados contienen los elementos personal y temporal, el elemento objetivo no se ve colmado, al no contener llamados al voto, la presentación de una candidatura, propuestas de campaña, presentación de plataformas ni algo parecido.

Esto es, que si bien en aquella ocasión se analizó el promocional a la luz de hechos denunciados distintos a los ahora referidos —*actos anticipados de campaña del dirigente nacional del PAN*—, no debe pasarse por alto que en aquél acuerdo se determinó que el promocional contenía elementos relacionados con la postura ideológica del PAN, al criticar a políticos o funcionarios corruptos, la economía y el aumento de la violencia, lo que bien podía traducirse en un intento de propiciar un debate nacional en torno a esos aspectos; además, que no era posible advertir que la intervención del dirigente nacional implicara un posicionamiento que implicara una ventaja indebida del partido frente a los demás.

Además, al analizar lo relativo a los actos anticipados de campaña, se dijo que el elemento subjetivo no se colmaba, dado que del análisis del promocional no se desprendía la presentación de alguna candidatura, propuestas de campaña, la plataforma electoral de algún partido, ni la invitación a votar a favor o en contra de opción política alguna.

Tal determinación impacta en el caso, en la medida de que en dicho acuerdo, la propaganda se calificó de política y de no-electoral, lo que como ya se dijo, implícitamente representa que la misma es de tipo genérico, lo que se corrobora con lo resuelto por la Sala Especializada, en la parte que se verá más adelante.

De igual manera, es de señalar que la anterior determinación fue confirmada por sentencia de la Sala Superior recaída al expediente SUP-REP-180/2016, sobre la cual se hará alusión más adelante, en relación con los razonamientos contenidos en dicho fallo.

Por otra parte, en la sentencia dictada dentro del expediente SRE-PSC-118/2016, el referido órgano jurisdiccional directamente analizó, entre otras cuestiones, el contenido del material que ahora se impugna y se pronunció en el sentido indicado, como se demuestra a continuación.

Primero, analizó su contenido en los términos siguientes:

Del análisis integral al promocional denunciado, este órgano jurisdiccional advierte que, en su versión de radio y televisión, Ricardo Anaya Cortés, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, realiza los siguientes planteamientos a nombre del citado instituto político:

Inicia con un cuestionamiento a una opción política contraria, señalando diversos aspectos que considera negativos, al afirmar "*Regresó el PRI y México no va por el camino correcto. La economía va mal, la violencia aumenta, la corrupción está peor que nunca. El PRI se tiene que ir*".

Enseguida, se emite una opinión respecto a diversa opción política al emitir las expresiones: "*y la opción tampoco es López Obrador, de él no hay nada nuevo que decir, sus locuras han sido, son y seguirán siendo... un peligro para nuestro país*".

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/70/2017

Finaliza el mensaje considerando al partido emisor como una alternativa más, al expresar: "*Pero contigo y con el PAN, si hay de otra, ten confianza, somos muchos. Sí se puede, ya verás*".

El mensaje de televisión cierra con la leyenda "*Ricardo Anaya, Presidente Nacional*", junto al emblema del PAN, y se escucha la voz en off "*Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN*". En el caso del mensaje de radio se escucha esta misma voz en off.

Luego, emitió las consideraciones que le sirvieron de soporte para calificar al material como propaganda política de carácter genérico, cuya parte conducente se transcribe a continuación:

En este sentido, esta Sala Especializada considera que el promocional, en sus versiones de radio y televisión, contiene una estrategia de contraste entre diversas opciones políticas, lo que enriquece el debate político, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática⁷, y que en todo caso, los partidos o dirigentes a los que hace referencia, pueden refutar y deliberar sobre estas manifestaciones.

Asimismo, cabe destacar que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de las demás opciones políticas. Por ello, este órgano jurisdiccional⁸ ha sostenido inclusive que no se considera una infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática⁹.

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión, en su doble dimensión, dada

⁷ Conforme a la jurisprudencia 11/2008 de rubro "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.**" Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

⁸ En la sentencia recaída al procedimiento especial sancionador SRE-PSC-17/2015, siguiendo el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en el recurso de apelación SUP-RAP-106/2013.

⁹ Jurisprudencia 46/2016, de rubro: PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS.

la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el caso bajo análisis, se considera que la emisión de una opinión crítica respecto a diversas opciones políticas, resaltando problemas que desde su perspectiva están presentes en el país en relación a temas de interés general, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

Así, a partir de la crítica que plantea el PAN, en el promocional se fija una postura de contraste en el sentido de considerarse como una opción diversa a aquéllas que cuestiona, de tal manera que la crítica que realiza y la postura que presenta, parten de un posicionamiento político que pretende diferenciarse de corrientes políticas contrarias y sostiene una posición respecto a diversos temas de interés general relacionados con políticas públicas actuales.

*En este tenor, se considera que **la propaganda presente en el promocional denunciado es de naturaleza política**, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, a través de su dirigente nacional, quien funge como portavoz de su partido al ejercer la representación legal del mismo, por lo que se estima que el contenido del promocional se ajusta a la pauta de tiempo ordinario, al resultar de **carácter genérico**.*

(La parte destacada es propia de este acuerdo)

Como se observa, para la Sala Regional Especializada, la línea discursiva del promocional está encaminada a exteriorizar un posicionamiento esencial del Partido Acción Nacional, a manera de crítica, que forma parte del contexto propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político, a partir de alusiones genéricas de relevancia nacional como lo es la corrupción, la economía y la violencia, lo que, de acuerdo a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral, constituye propaganda genérica.

Por tanto, si bien la Sala Regional Especializada se pronunció respecto del contenido del promocional en un periodo diverso al que ahora nos ocupa, a saber, periodo ordinario, lo relevante para determinar la improcedencia de la presente medida cautelar es que el referido órgano jurisdiccional se pronunció respecto al contenido del spot denominado OC1na identificado con los números de folio RA02492-16 [versión radio] y RV01981-16 [versión televisión], concluyendo que el contenido del mismo es **propaganda política, de carácter genérico**.

En consecuencia, al existir coincidencia tanto por esta Comisión, como por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, de que el contenido del material ahora cuestionado en realidad se trata de críticas generales acordes con las ideas y postulados de dicho instituto político que no implican propaganda electoral, sino un posicionamiento político del partido emisor, en el marco de la propaganda política de naturaleza genérica, es que se considera, desde una perspectiva preliminar, que la medida cautelar solicitada en el presente caso debe ser **improcedente**.

Similar criterio se sostuvo al emitir el acuerdo ACQyD-INE-40/2017, en que esta Comisión determinó la improcedencia de una medida cautelar, con base en el calificativo que se hizo respecto del mismo material denunciado, en diverso acuerdo de la propia comisión.

No pasa desapercibido para esta autoridad que el quejoso alega la probable recepción en los estados en que se desarrollan procesos electorales locales, de señales generadas en otras entidades federativas en las que se transmite como pauta de período ordinario el promocional cuestionado, a lo cual también atribuye un matiz de ilegalidad, siendo que, como se dijo anteriormente, la vigencia del promocional bajo estudio, dentro de la pauta ordinaria, concluye el próximo 23 de marzo del año en curso.

Al respecto, a consideración de esta Comisión, aun en ese caso, ello no entraña una irregularidad pues, como quedó asentado en párrafos anteriores, el contenido del mensaje es de carácter genérico, cuya difusión, a la luz de los hechos denunciados por el quejoso, está permitida, en principio, tanto en el contexto de un proceso electoral —en cada una de sus etapas— como fuera de él, razón por la

cual sería igualmente improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional.

En otras palabras, si el argumento central del quejoso para efectos del dictado de la medida cautelar, consiste en que el material contiene frases y expresiones propias de la etapa de campaña, ello ya fue analizado y descartado por la referida Sala Regional, al calificar el promocional como de tipo genérico, por lo que el posible hecho de que ciertas concesionarias aledañas a las entidades federativas actualmente con proceso tengan cobertura en éstas, no cambia la conclusión preliminar de improcedencia a la que se ha arribado.

Finalmente, a consideración de esta Comisión, aun en la hipótesis de que en efecto, como lo alega el quejoso, la señal de las emisoras que transmiten la pauta ordinaria del Partido Acción Nacional se recibiera en las entidades federativas en las cuales está en curso un proceso electoral local, ello no generaría un impacto al proceso electoral respectivo ni entrañaría una irregularidad pues, como quedó asentado en párrafos anteriores, el contenido del mensaje es de carácter genérico, cuya difusión, en apariencia del buen derecho, no se considera que impacte en la equidad en las contiendas locales en curso.

Los razonamientos expuestos, no prejuzgan sobre el fondo del asunto, mismo que será materia de determinación por la Sala Regional Especializada en su oportunidad.

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

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:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional denominado OC1NA, identificado con los números de folio RA02492-16 [versión radio] y RV01981-16 [versión televisión], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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 respecto 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 Vigésima Séptima Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el catorce de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Beatriz Eugenia Galindo Centeno y Adriana Margarita Favela Herrera, así como del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión, José Roberto Ruiz Saldaña, quien anunció la emisión de un voto concurrente.

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

ACUERDO ACQyD-INE-44/2017

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/70/2017

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA