

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA ATRIBUIBLE A MOVIMIENTO CIUDADANO, ASÍ COMO A SU PRECANDIDATO A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE PAPANTLA DE OLARTE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, JOSÉ MANUEL DEL RÍO VIRGEN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017.

Ciudad de México, a dieciocho de marzo de dos mil diecisiete.

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

I. DENUNCIA.¹ El dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito de queja signado por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional, a través del cual denunció al partido político Movimiento Ciudadano y a su precandidato a Presidente Municipal en Papantla de Olarte, Veracruz, José Manuel del Río Virgen, por el presunto uso indebido de la pauta en el periodo de intercampaña en el proceso electoral local que se desarrolla en la referida entidad federativa, derivado de la difusión de dos promocionales titulados “Del Río v2” con folio RV00253-17 (televisión) y “Del Río” RA00236-17 (radio), cuyo contenido, a juicio del quejoso, no es de carácter genérico y, por tanto, constituye propaganda electoral, además de que sobreexpone la imagen y nombre del precandidato denunciado con lo que se advierte una violación al principio de equidad en la contienda electiva que se desarrolla en dicho Estado.

Por lo anterior, el denunciante solicita el dictado de medidas cautelares a efecto de que se ordene el cese de la difusión de los promocionales referidos.

¹ Visible a fojas 1 a 25 del expediente

II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.² Al día siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017**, se radicó y admitió, reservándose el emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para tal efecto; de la misma forma, como parte de la investigación preliminar, se ordenó realizar una inspección al portal de Internet de Movimiento Ciudadano, así como al de pautas de este Instituto, glosar información relacionada con la vigencia de los materiales denunciados, requerir a la Unidad Técnica de Fiscalización de este instituto la constancia de registro de José Manuel del Río Virgen, como precandidato del citado instituto político, así como remitir la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

III. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El dieciocho de marzo de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral celebró su Vigésima Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas.

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 con lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b) y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias

² Se encuentra en las páginas 26 a 33 del expediente

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, entre otras cuestiones, un supuesto **uso indebido de la pauta** respecto de propaganda de intercampaña en radio y televisión que difunde Movimiento Ciudadano, toda vez que, a juicio del partido político quejoso, dicha propaganda no es de carácter genérico y, por el contrario, debido a su contenido, constituye propaganda electoral y sobreexposición del precandidato denunciado

Sirve de sustento, la jurisprudencia **25/2010**,³ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se ha expuesto, el PRI denunció el presunto uso de indebido de la pauta, por parte de José Manuel del Río Virgen, precandidato a Presidente Municipal de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave por el partido Movimiento Ciudadano así como de dicho instituto político, derivado de la difusión de los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y *Del Río*, con folio RA00236-17 [versión radio] pautados como parte de las prerrogativas a que tienen acceso el partido político Movimiento Ciudadano, en los que presuntamente se promueven el nombre e imagen de José Manuel del Río Virgen, constituyendo una sobreexposición de dicho precandidato en el periodo de intercampaña, generando con ello inequidad entre los partidos políticos contendientes en el Proceso Electoral Local actualmente en curso en Veracruz, lo que, a juicio del quejoso, podrían constituir actos anticipados de campaña.

PRUEBAS APORTADAS POR EL QUEJOSO

³ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

ACUERDO ACQyD-INE-46/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017

1. **Documental pública:** Consistente en el acta circunstanciada elaborada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral en la que se describa y analice de manera integral y contextual el contenido íntegro del spot denunciado.
2. **Documental pública:** Consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para informar el período para el cual fue pautado el spot denunciado, así como si se solicitó que el promocional en cuestión fuera difundido en todo el Estado de Veracruz, o únicamente en ciertas concesionarias de radio y televisión, debiendo informar a la brevedad y sin dilación el municipio en donde se encuentran ubicadas.
3. **Documental pública:** Consistente en el informe que rinda Movimiento Ciudadano en el que manifieste, bajo protesta de decir verdad, si efectivamente José Manuel del Río Virgen es uno de sus precandidatos inscritos para contender por el Municipio de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el método de elección y el tiempo de duración de su precampaña, el porcentaje de distribución de la prerrogativa que fue otorgada entre todos y cada uno de sus precandidatos municipales a los que les otorgó el respectivo registro.
4. **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana.**
5. **La instrumental pública de actuaciones.**
6. **Documental privada.** Consistente en la nota periodística ubicada en el siguiente link: <http://noreste.net/noticia/papantla-es-mucho-pueblo-para-estos.ladronzuelos-de-apellido-romero-del-rio-virgen/>

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Acta Circunstanciada⁴ instrumentada el diecisiete de marzo de la presente anualidad por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se constató la existencia y contenido de los promocionales materia del presente asunto, mismos que fueron pautados por Movimiento Ciudadano para la etapa de intercampaña en el proceso electoral local en el Estado de Veracruz, que obran en la página institucional www.pautas.ine.mx.

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

2. Acta Circunstanciada⁵ instrumentada el diecisiete de marzo del presente año por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se deja constancia del contenido del portal de Movimiento Ciudadano, mismo que se localiza en la siguiente [liga de internet](http://www.movimientociudadanoveracruz.org.mx/portal/index.php/prensa/notas-de-portada/item/209-dictamenes) <http://www.movimientociudadanoveracruz.org.mx/portal/index.php/prensa/notas-de-portada/item/209-dictamenes>, en donde consta la publicación del Dictamen de Procedencia del Registro de Precandidatos a Presidentes Municipales, en el Estado de Veracruz, del que se desprende que José Manuel del Río Virgen y Alejandra Tejada Santiago se encuentran registrados como precandidato y precandidata a la presidencia municipal de Papantla de Olarte, Veracruz Ignacio de la Llave.

3. Acta Circunstanciada⁶ instrumentada el diecisiete de marzo del presente año por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se deja constancia del contenido del portal del periódico “Noreste” en donde se advierte la nota periodística ubicada en el siguiente link: <http://noreste.net/noticia/papantla-es-mucho-pueblo-para-estos-ladronzuelos-de-apellido-romero-del-rio-virgen/>

⁴ Visible a fojas 50 a 55 del expediente.

⁵ Visible a fojas 46 a 49 del expediente.

⁶ Visible a fojas 42 a 45 del expediente.

ACUERDO ACQyD-INE-46/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017

4. Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral.

De la cual se advierte lo siguiente:



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INTEGRACIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE
RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 17/03/2017 al 17/03/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 17/03/2017 11:01:04

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00236-17	DEL RIO	VERACRUZ	INTERCAMPAÑA	16/03/2017	22/03/2017
2	MC	RV00253-17	DEL RIO V2	VERACRUZ	INTERCAMPAÑA	16/03/2017	22/03/2017

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

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

5. Informe del Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, respecto del registro de José Manuel del Río Virgen como precandidato de Movimiento Ciudadano a la Presidencia Municipal de Papantla de Olarte en Veracruz.

Dichos documentos, tienen valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas**, al haber sido elaboradas y emitidas por autoridades competentes en ejercicio de sus funciones y no estar contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas.

6. Escrito firmado por Juan Miguel Castro Rendón, representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General de éste Instituto, mediante el cual informa lo siguiente:

ACUERDO ACQyD-INE-46/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017

...en términos de los Estatutos, el Reglamento de Convenciones y Procesos Internos de Movimiento Ciudadano y la Convocatoria para el Proceso Interno de Selección y Elección de Candidatos y Candidatas de Movimiento Ciudadano a cargos de elección popular, para el Proceso Electoral Local 2016-2017, en el Estado de Veracruz de fecha 30 de enero de 2017, actualmente se encuentra en la determinación de los precandidatos cuyo registro fue declarado como procedente con derecho a participar en la etapa de precampaña, señalada por la legislación local, lo cual puede constatarse por las diversas bases de la Convocatoria citada y que se adjunta para su conocimiento.

...

Las etapas del proceso están determinadas con toda claridad en la propia convocatoria que se adjunta, misma que norma el proceso electivo interno correspondiente, y el fundamento legal está contenido en los Estatutos de Movimiento Ciudadano y en el Reglamento de Convenciones y Procesos Internos de Movimiento Ciudadano.

...

De conformidad con las determinaciones del Dictamen de Procedencia del Registro de Precandidatos y Precandidatas a Presidentes Municipales de Movimiento Ciudadano en el Estado de Veracruz, para el Proceso Electoral 2016-2017, emitido por la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos de fecha 13 de febrero de 2017, se desprende que los CC. José Manuel del Río Virgen y Alejandra Tejada Santiago cumplieron fehacientemente con los requisitos establecidos en la Convocatoria citada, obteniendo su derecho para participar como precandidato y precandidata en los procesos de precampaña establecido en la ley electoral del Estado de Veracruz.

...

Dicha documental tiene el carácter de documental privada, conforme a lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b) y 462, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 22, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias de éste Instituto.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como parte de la investigación preliminar realizada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a partir de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. De la impresión del Reporte de Vigencia de Materiales así como del acta circunstanciada emitida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, respecto del portal de pautas de éste Instituto, se advierte que Movimiento Ciudadano pautó los promocionales denunciados, para el periodo de intercampaña del proceso electoral local que se desarrolla en el Estado de Veracruz Ignacio de la Llave.

II. Asimismo, del citado reporte puede desprenderse que los periodos de vigencia de los materiales multicitados, abarcan del dieciséis al veintidós de marzo del presente año.

III. Del acta circunstanciada realizada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del portal de Internet de Movimiento Ciudadano, así como de lo informado por el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización y por el representante de Movimiento Ciudadano, en respuesta a los requerimientos formulados por la autoridad sustanciadora, se desprende que José Manuel del Río Virgen se encuentra registrado como precandidato a Presidente Municipal en Papantla de Olarte, Veracruz Ignacio de la Llave por el referido Instituto político, sin que se cuente con elemento probatorio alguno por el cual se acredite que ya se haya elegido candidato a la referida presidencia municipal por el referido partido político, toda vez que según lo informó el propio representante partidista el proceso de selección de candidatos actualmente se encuentra en la fase de determinación de los precandidatos cuyo registro fue declarado como procedente con derecho a participar en la etapa de precampaña y de conformidad con lo establecido en la base décimo primera de la CONVOCATORIA PARA EL PROCESO INTERNO DE SELECCIÓN Y ELECCIÓN DE CANDIDATOS Y CANDIDATAS DE MOVIMIENTO CIUDADANO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2016-2017 EN EL ESTADO DE VERACRUZ, el veintiséis de

marzo del presente año, la Comisión Operativa Nacional del referido partido político habrá de emitir el acuerdo respectivo de elección de candidatos y candidatas.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.***⁷

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA PETICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL QUEJOSO

1. MARCO NORMATIVO

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

El artículo 41, base III, de la Constitución prevé que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas, especificándose la forma de distribución de los mensajes y programas de los partidos y de las autoridades electorales.

Los partidos políticos y candidatos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social, a través de las distintas etapas de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico.

La intercampaña se define como el periodo que transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas al día anterior al inicio de las campañas correspondientes. En este periodo, los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión, repartido de forma igualitaria, el cual debe ser utilizado para la transmisión de mensajes genéricos.

El artículo 37, párrafo 2 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral dispone, que se entiende por mensajes genéricos, aquellos que tienen un carácter meramente informativo.

Al respecto, cobra relevancia lo sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-REP-109/2015, en el cual consideró que el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión durante la etapa de intercampaña debe corresponder con la naturaleza de la propaganda política.

Por lo que, en dichos mensajes, los partidos deben abstenerse de incluir elementos tendentes a exaltar frente a la ciudadanía una candidatura o partido político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de elementos coincidentes con su plataforma electoral, que inciten al electorado a favorecer a una determinada opción política (partido o candidato) en el escenario electoral.

Cuando se analice la posible configuración de un uso indebido de pautas con motivo de la difusión de propaganda distinta a la genérica en intercampañas en el contexto

de la solicitud de medidas cautelares, la Comisión deberá valorar los hechos denunciados tomando como referentes, por un lado, la libertad de expresión de los partidos políticos para transmitir dicha propaganda y, por otro, la posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

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*.⁸

No obstante, debe también tenerse en cuenta que, 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 directrices⁹:

- 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;

⁸ SUP-REP-3/2017, consultable en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/REP/SUP-REP-00003-2017.htm>

⁹ 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 Especializada¹⁰ 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.

Y en el otro extremo, debe tenerse en cuenta que la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral ha establecido que la propaganda de campaña (esto es, la propaganda electoral), *va dirigida a la ciudadanía en general y se caracteriza por llamar explícita o implícitamente al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo a determinada candidatura*, como se desprende del contenido de la Jurisprudencia 2/2016, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)¹¹.

En resumen, debe sostenerse que la propaganda de intercampaña debe ser genérica, que la misma puede incluir críticas a manera de posicionamiento del partido político emisor pero que, no puede tener por objeto alentar o desalentar el

¹⁰ Entre otras, en la sentencia recaída al procedimiento especial sancionador de órgano central SRE-PSC-15/2015.

¹¹ Visible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=2/2016&tpoBusqueda=S&sWord=propaganda,electoral>

apoyo a determinada candidatura o llamar explícita o implícitamente al voto, pues esto corresponde a la propaganda de campaña.

2. CASO CONCRETO

Bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, la solicitud de medida cautelar es **PROCEDENTE**, toda vez que de las constancias de autos se advierte que, si bien el contenido de los promocionales denunciados es de carácter genérico como debe acontecer durante el periodo de intercampañas y que el ciudadano que aparece en los mismos se ostenta como *Presidente del Consejo Nacional de Movimiento Ciudadano*, dicho sujeto se encuentra registrado como precandidato a la presidencia municipal de Papantla de Olarte, Veracruz Ignacio de la Llave por el partido político Movimiento Ciudadano, lo que podría traer como consecuencia que se vulnere el principio de equidad en la contienda electoral que se encuentra en curso en la referida entidad federativa al sobreexponer la imagen y nombre de José Manuel del Río Virgen, actual precandidato de Movimiento Ciudadano, por lo siguiente.

Como se adelantó, el partido quejoso denuncia el presunto uso indebido de la pauta, por parte de José Manuel del Río Virgen, precandidato a Presidente Municipal de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave por el partido Movimiento Ciudadano así como de dicho instituto político, derivado de la difusión de los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y *Del Río*, con folio RA00236-17 [versión radio] pautados como parte de las prerrogativas a que tienen acceso el partido político Movimiento Ciudadano, en los que presuntamente se promueven el nombre e imagen de José Manuel del Río Virgen, constituyendo una sobreexposición de dicho precandidato en el periodo de intercampaña, generando con ello inequidad entre los partidos políticos contendientes en el Proceso Electoral Local 2016-2017.

Asimismo, manifiesta que los referidos spots constituyen propaganda electoral, toda vez que en los mismos se muestra notoriamente la figura de un precandidato municipal realizando manifestaciones que, si bien puede advertirse que no hace un llamado expreso al voto, en el contexto de un proceso electoral en curso y por la

calidad del sujeto que las emite, es decir, de precandidato a un puesto de elección popular en la entidad federativa en que se difunden, nos llevan a concluir que no son de naturaleza genérica.

De conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 2, fracción VI, inciso a) del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del calendario publicado en el portal de internet Organismo Público Local Electoral de la referida entidad federativa en la liga www.oplever.org.mx, la etapa de precampañas transcurrió del cinco de febrero al dos de marzo del presente año.

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 intercampaña 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.

Asimismo, en el artículo 69, párrafo 4, del código local, así como del calendario antes precisado, se advierte que el periodo de campañas electorales para la elección de ayuntamientos en la referida entidad federativas es del dos de mayo al primero de junio del presente año.

Por lo que puede concluirse que está en curso el periodo de intercampaña en el proceso electoral local para la elección de ayuntamientos en el Estado de Veracruz.

El contenido de los materiales denunciados es el siguiente:

Del Río v2 RV00253-17 [versión televisión]	
<p>Imágenes representativas:</p> 	<p>Voz:</p> <p><i>Soy José Manuel Del Río Virgen. En Veracruz estamos cansados de tantos gobiernos corruptos. Votamos favor del Sistema Nacional Anticorrupción, para que tú denuncies al Presidente Municipal, denuncies al</i></p>

**ACUERDO ACQyD-INE-46/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017**



Gobernador o denuncias al Presidente de la República.

Estamos en contra del gasolinazo, porque eso es hacer lo correcto, la lucha es de todos y la tenemos que dar juntos.

Movimiento Ciudadano

Del Río RA00236-17 [versión radio]

Voz:

Soy José Manuel Del Río Virgen

En Veracruz estamos cansados de tantos gobiernos corruptos Votamos favor del Sistema Nacional Anticorrupción, para que tú denuncies al Presidente Municipal, denuncies al Gobernador o denuncies al Presidente de la República.

Estamos en contra del gasolinazo, porque eso es hacer lo correcto.

La lucha es de todos y la tenemos que dar juntos

Movimiento Ciudadano

Del contenido de los promocionales sujetos a análisis, se advierte lo siguiente:

- El sujeto que aparece en el promocional denunciado, en su versión de televisión, se identifica como José Manuel del Río Virgen, en la parte inferior de la imagen se advierte un cintillo del que se advierte que dicha persona se ostenta como Presidente del *Consejo Nacional de Movimiento Ciudadano*.
- En la versión de radio, se advierte que la persona que transmite el mensaje se identifica como José Manuel del Río Virgen, sin que conste que se ostenta con algún cargo partidista.
- El mensaje está dirigido a los ciudadanos veracruzanos.
- El mensaje refleja una crítica a los gobiernos corruptos.
- Informa que Movimiento Ciudadano votó en favor del Sistema Nacional Anticorrupción, para que los veracruzanos denuncien al Presidente Municipal, al Gobernador o al Presidente de la República.
- También se manifiesta en contra del gasolinazo.
- Por último, refiere que lo anterior “es hacer lo correcto, que la lucha es de todos y la tenemos que dar juntos”

ACUERDO ACQyD-INE-46/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017

Expuesto lo anterior, este órgano colegiado considera que, bajo la apariencia de buen derecho, las versiones de radio y televisión de los promocionales denominados “Del Río v2” y “Del Río”, pueden ser considerados como propaganda de tipo genérica, toda vez que de su contenido se advierte, desde una óptica preliminar, que el mensaje es abierto a la ciudadanía veracruzana respecto de la posición del partido Movimiento Ciudadano sobre la corrupción y el llamado gasolinazo, dicho mensaje es expuesto por José Manuel del Río Virgen, quien, en la versión de televisión, se ostenta como *Presidente del Consejo Nacional* de dicho partido político, sin que, en principio, se haga referencia a algún precandidato o candidato en particular.

En efecto, de acuerdo al criterio sostenido por la Sala Superior en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-REP-3/2017 y SUP-REP-28/2017, respecto de los mensajes genéricos que difundan los partidos políticos, se desprende que éstos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato o candidato en particular, dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

Sin embargo, el sujeto que aparece en ambos spots quien se identifica como José Manuel del Río Virgen, de conformidad con las constancias que obran en autos, es precandidato a la Presidencia Municipal de Papantla de Olarte, Veracruz, por el partido político Movimiento Ciudadano, por lo que la exposición de su nombre e imagen en los promocionales difundidos en radio y televisión en la etapa de intercampaña puede, bajo un análisis preliminar, generar inequidad en la contienda electoral que se encuentra en desarrollo en el estado de Veracruz.

En efecto, del acta circunstanciada elaborada por la autoridad sustanciadora se advierte que José Manuel del Río Virgen se encuentra registrado por el partido político Movimiento Ciudadano como precandidato al referido municipio, según se desprende del *Dictamen de Procedencia del Registro de Precandidatos a Presidentes Municipales, en el Estado de Veracruz*.

Lo anterior, fue corroborado mediante el desahogo al requerimiento formulado por la autoridad sustanciadora al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de éste Instituto, en el cual se informó que dicho ciudadano, efectivamente, se encuentra registrado con dicha calidad, así como por el propio partido político denunciado, el cual también informó que el proceso de selección interna del candidato al municipio en cuestión actualmente se encuentra en la fase de determinación de los precandidatos cuyo registro fue declarado como procedente con derecho a participar en la etapa de precampaña, el cual habrá de concluir el veintiséis de marzo del presente año, de conformidad con lo establecido en la base décimo primera de la CONVOCATORIA PARA EL PROCESO INTERNO DE SELECCIÓN Y ELECCIÓN DE CANDIDATOS Y CANDIDATAS DE MOVIMIENTO CIUDADANO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2016-2017 EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

Por tanto, aun cuando no existe un llamado explícito al voto y el sujeto que aparece en los promocionales se ostenta, en la versión de televisión, como Presidente de un órgano partidista nacional, la exposición del nombre e imagen del precandidato denunciado durante la etapa de intercampañas constituye, bajo la apariencia del buen derecho, un uso indebido de la pauta por parte del partido político Movimiento Ciudadano en una etapa del proceso electoral que se caracteriza por la prohibición de la promoción de precandidatos o candidatos, toda vez que constituye una etapa en la cual los partidos políticos deben difundir propaganda genérica, previo al inicio de las campañas, ello con el objeto de garantizar que se cumpla con el principio de equidad en la contienda electiva y ningún precandidato o candidato de ningún partido político obtenga una ventaja indebida.

Por lo que, con independencia de que el proceso de selección interna de candidatos de Movimiento Ciudadano concluya el próximo veintiséis de marzo del presente año, lo cierto es que actualmente el proceso electoral para la elección de Ayuntamientos en el Estado de Veracruz se encuentra en la etapa de intercampañas, por lo que la pauta respectiva debe ajustarse a lo previsto en la ley de la materia.

En efecto, el modelo de comunicación política vigente, previsto en el artículo 41, Bases III, apartados A y B, así como IV, de la Constitución Federal, se implementó con la finalidad de evitar que las contiendas electivas se afecten indebidamente, a partir, entre otras cuestiones, de las bases y directrices que deben seguirse en el uso de los tiempos en radio y televisión que se conceden a los partidos políticos para su promoción permanente y para la difusión de la propaganda durante los procesos electorales, regulando el uso de los tiempos en cada una de las etapas (precampaña, intercampaña y campaña).

De tal forma que, en la etapa de precampaña, la propaganda debe ser genérica o específica de precandidaturas dirigidas a la militancia; en la etapa de intercampaña, la propaganda debe ser política, es decir, de carácter genérico; en la campaña, la propaganda debe estar dirigida a obtener el voto de la ciudadanía y, por último en la etapa de veda electoral, debe suspenderse la propaganda electoral de los partidos políticos.

No obsta a lo anterior que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya determinado que por sí mismo, el empleo de la imagen de un dirigente partidista en los promocionales de radio y televisión no constituye violación a la normativa electoral, al no existir alguna prohibición para que los partidos políticos empleen en su propaganda político-electoral la imagen de alguno de sus integrantes como parte de su estrategia propagandística partidista, siempre y cuando respeten las propias restricciones que el ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucrar elementos encaminados a evadir las restricciones previstas para su difusión.¹²

En el caso, como ya se adelantó, el funcionario partidista cuyo nombre e imagen aparece en los spots denunciados, se encuentra registrado como precandidato a la presidencia municipal de un municipio en el Estado de Veracruz, demarcación

¹² Dicho criterio lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias recaídas a los recursos de reconsideración del procedimiento especial sancionador SUP-REP-170/2015 y SUP-REP-575/2015.

territorial en donde se están difundiendo los spots denunciados, por lo que debe privilegiarse el principio de equidad, rector de los procesos electorales, sobre el derecho de funcionarios partidistas de difundir los postulados de los partidos políticos que representan como estrategia política.

Respecto del presunto fraude a la ley referido por el quejoso, esta Comisión considera que conlleva un estudio de fondo que deberá ser analizado por parte de la Sala Regional Especializada, en el momento procesal respectivo.

Por lo razonado, es que la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional resulte **PROCEDENTE**.

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 político Movimiento Ciudadano, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en un plazo no mayor a seis horas a partir de la legal notificación del presente proveído, los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y Del Río RA00236-17 [versión radio], por cualquier material de carácter genérico previamente pautado, apercibiéndolo que de no hacerlo, se procederá 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, que en un plazo que no podrá exceder de seis horas a partir de la notificación del presente acuerdo, suspendan la difusión de los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión

televisión] y Del Río RA00236-17 [versión radio] y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la autoridad electoral.

- c) Al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto que notifique a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y Del Río RA00236-17 [versión radio], y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.

- 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,¹³ debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, *in fine*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia 5/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.***

¹³ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III.40. (III Región) 6 K (10^º), Página: 1481, Rubro: “**TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL**”, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10^º), Página: 2864, Rubro: “**TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.**”

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 los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y Del Río RA00236-17 [versión radio], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se ordena al partido político Movimiento Ciudadano, que sustituya, ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y Del Río RA00236-17 [versión radio], por cualquier material de carácter genérico previamente pautado, apercibiéndolo que de no hacerlo, se procederá 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, que en un plazo que no podrá exceder de **seis horas**, después de la notificación del presente acuerdo, se abstengan de difundir los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y Del Río RA00236-17 [versión radio], 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 notifique a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir los promocionales denominados *Del Río v2*, con folio RV00253-17 [versión televisión] y Del Río

ACUERDO ACQyD-INE-46/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/71/2017

RA00236-17 [versión radio], y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.

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 impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Vigésima Novena Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciocho de marzo de dos mil diecisiete, **por unanimidad de votos** del Consejero Electoral Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Presidente de la Comisión, de la Consejera Electoral Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y de la Consejera Electoral Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

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

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA