

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADAS POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016, EN RELACIÓN CON LA SUPUESTA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE LA PAUTA, ATRIBUIBLE AL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.

Ciudad de México, a siete de febrero de dos mil dieciséis

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El cinco de febrero de dos mil dieciséis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado por Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática en contra del Partido Verde Ecologista de México por la difusión de promocionales en radio y televisión que, a juicio del quejoso, podría constituir violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en suspender de inmediato la transmisión del promocional materia de denuncia en los medios señalados.¹

II. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El seis de febrero de este año, se radicó el expediente citado al rubro,

¹ Visible de la foja 01 a la 36 del expediente citado al rubro.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

admitiéndose a trámite la queja por cuanto hace a la supuesta violación a las reglas sobre uso de la pauta alegados por el quejoso.

De igual modo, se reservó el emplazamiento correspondiente y se ordenó requerir al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, información necesaria para la resolución de la presente solicitud de medidas cautelares. Asimismo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada a efecto de constatar la existencia de la página de internet referida por el quejoso.²

III. PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El siete de febrero del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares; lo anterior, conforme 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 párrafo 3, así como

² Visible a fojas 37 a 40 del expediente citado al rubro.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el caso, los hechos denunciados están relacionados con la posible utilización indebida de la pauta por parte de un partido político, lo que podría contravenir lo establecido en los artículos 6 y 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 470, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que este órgano colegiado cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Los hechos denunciados por el quejoso atribuibles al Partido Verde Ecologista de México, consisten, en síntesis, en la supuesta violación al correcto uso de la prerrogativa de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión, derivado de la difusión en estos medios de comunicación social de logros de gobierno del estado de Chiapas, a través de los promocionales identificados con las claves RV00041-16 y RA00053-16.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

I.- Acta circunstanciada de seis de febrero de la presente anualidad, levantada por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a lo ordenado por acuerdo de seis del mismo mes y año, con el objeto de practicar la búsqueda y verificación de la página de internet referida por el quejoso.

III.- Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/473/2016**, signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, por el que señaló lo siguiente:

Los materiales identificados con los folios RV00041-16 y RA00053-16 "Tenencia" fueron pautados por el Partido Verde Ecologista de México como parte de sus prerrogativas de radio y televisión a nivel nacional para la pauta ordinaria, es decir, en aquellas entidades en las que no se desarrolla algún proceso electoral o no ha iniciado la etapa de precampaña, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PVEM	RA00053-16	Tenencia	Nacional	Nac	Ord	29/01/2016	N/A	PVEM /CEN CS/20 16008	N/A
PVEM	RV00041-16	Tenencia	Nacional	Nac	Ord	29/01/2016	N/A	PVEM /CEN CS/20 16008	N/A

Adjunto copia simple del escrito con el que se solicitó la difusión de los promocionales señalados, así como de los testigos de grabación respectivos.

Los elementos probatorios antes referidos tiene valor probatorio pleno, al tratarse de **documentales públicas** emitidas por una autoridad competente en ejercicio de

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

sus funciones, y cuyo contenido o veracidad no está puesta en duda por elemento diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

De las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

- Del acta circunstanciada de seis de febrero del presente año, elaborada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, se constató la existencia de la página de internet referida por el quejoso identificada con el link <http://www.chiapas.gob.mx/videos/informetenencia>.
- De acuerdo con la información proporcionada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y partidos Políticos de este Instituto el promocional denominado *Tenencia* identificado con las claves RV00041-16 y RA00053-16, fue pautado por el Partido Verde Ecologista de México a nivel nacional para la pauta ordinaria, en las entidades que no se desarrolla algún proceso electoral o no ha iniciado la etapa de precampaña.

TERCERO. ESTUDIO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

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

- Apariencia del buen derecho.
- Peligro en la demora.
- La irreparabilidad de la afectación.
- 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* —aparencia 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**

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

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 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 alto grado de 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

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

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 hechos 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 respectiva 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 y texto siguientes:

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. *Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.³*

CUARTO. MARCO NORMATIVO

Se considera necesario precisar el marco jurídico general aplicable al presente caso.

I. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN

En el artículo 41, párrafo segundo, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

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

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

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

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

...

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

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

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

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

...

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

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

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

...

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

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se obtiene que los partidos políticos 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 dichos partidos políticos y de las autoridades electorales.

En el citado precepto constitucional se precisa el modelo de comunicación política electoral, que implica para las distintas fuerzas políticas el acceso a los medios de comunicación social de manera equitativa, generando un equilibrio entre éstas y permitiendo que las ofertas político electorales se difundan entre el electorado.

Es decir, los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, que tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, a fin de estimular determinadas conductas políticas.

Diseño constitucional en el que se le otorga al Instituto Nacional Electoral la atribución de ser la autoridad única para la administración del tiempo que

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos, a nivel federal y estatal, de acuerdo a las bases, tiempos y modalidades precisados en los Apartados A y B, de la fracción III del citado precepto constitucional.

Este modelo de comunicación política en la esfera legal encuentra su regulación en lo dispuesto por los artículos 159, 160 y 161 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señalan:

Artículo 159.

- 1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.*
- 2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.*
- 3. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establece esta Ley.*
- 4. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.*
- 5. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en esta Ley.*

Artículo 160.

- 1. El Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la Constitución y esta Ley otorgan a los partidos políticos y candidatos independientes en esta materia.*
- 2. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos;*

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

3. Previa consulta con las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación, el Consejo General aprobará, a más tardar el 20 de agosto del año anterior al de la elección, los lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

Así, el artículo 159 en sus párrafos 1 y 2, reafirma el derecho de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social, como son la radio y la televisión, por virtud del tiempo que la Constitución General les otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos que señala dicha normativa.

De manera complementaria, el artículo 160 en sus párrafos 1 y 2, ratifican el carácter del Instituto Nacional Electoral como administrador del tiempo que le corresponda para sus propios fines, así como el destinado a otras autoridades electorales, a los partidos políticos y a los candidatos independientes, para lo cual establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas a que tienen derecho a difundir tanto en los procesos electorales como fuera de ellos.

En ese tenor, el artículo 161 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece el derecho del Instituto Nacional Electoral y de las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, a través del acceso a la radio y televisión en virtud del tiempo que el primero dispone constitucionalmente en dichos medios.

Por su parte, los artículos 183, párrafo 4, y 184, párrafo 6, de la misma ley prevén, respectivamente, que los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas, ni exigir requisitos técnicos adicionales a los establecidos por el Instituto

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

Nacional Electoral, quien contará de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de transmisión de los promocionales pautados, así como de la normativa aplicable.

Particularmente, debe hacerse énfasis en que el artículo 180, párrafo primero, de la citada Ley General dispone que, en ningún caso, el Instituto Nacional Electoral podrá autorizar a los partidos políticos tiempo o mensajes en radio y televisión en contravención de las reglas establecidas en dicha legislación para el acceso a radio y televisión.

Ahora bien, el artículo 34 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece los tipos de pautas que corresponden a los partidos políticos como prerrogativa de acceso a la radio y televisión, mismas que son: **a)** pautas del periodo ordinario, **b)** pautas correspondientes a procesos electorales federales, **c)** pautas correspondientes a procesos electorales locales conforme al modelo de distribución propuesto por el organismo público local electoral de la entidad de que se trate, **d)** pautas correspondientes a procesos electorales extraordinarios locales o federales, y **e)** pautas de reposición, en términos del artículo 456, inciso g), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte, en el artículo 37, párrafo 1, del reglamento citado con anterioridad, señala que en ejercicio de su libertad de expresión los partidos políticos y candidatos determinarán el contenido de los promocionales que les corresponden, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

Por tanto, para lo que importa a este asunto, se debe destacar que los partidos políticos cuentan, en todo tiempo, con acceso a tiempos de radio y televisión para la consecución de sus fines y el cumplimiento de sus obligaciones y objetivos constitucional y legalmente previstos, particularmente, para difundir su ideología, principios y estrategias durante los tiempos que le son otorgados, sin que se adviertan mayores restricciones que las establecidas en la propia norma.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la libertad de expresión debe ser objeto de maximización en el contexto del debate político, a efecto de que se aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que se ajuste a los límites constitucional y legalmente previstos.

Criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la jurisprudencia 11/2008, de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.*

No obstante, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, sino que encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados a los derechos de tercero, acorde con lo dispuesto en los artículos 6º, párrafo primero, de la Constitución General, así

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

como 19, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, en los artículos 1 y 6º de la Constitución Federal se establece, respectivamente, la titularidad de los derechos humanos en beneficio de todas las personas y la libertad para manifestar ideas, la cual no podrá ser objeto de revisión judicial, salvo que con tal expresión se afecte la moral, la vida privada o los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En ese sentido, la acotación en torno a los aspectos que no deben perturbarse con las expresiones de ideas, se traduce en una obligación de abstenerse en incurrir en tales conductas a efecto de salvaguardar los bienes jurídicos ahí protegidos, como lo es el pleno respeto a los derechos de terceros. Por tanto, la comisión de alguna conducta que implique la inobservancia de tal obligación, implica, por sí misma, un aspecto que atenta contra el propio orden constitucional y, en el caso de la materia electoral, constituye una directriz específica que debe observarse en el uso del tiempo pautado por el Instituto Nacional Electoral para la difusión de la propaganda electoral dentro y fuera de los procesos electorales. Sólo de esta manera el uso de los tiempos del estado en esos medios se ajusta a los principios constitucionales y reglas legales, en términos de lo dispuesto en los precitados artículos 6º y 41 constitucionales, así como 159, 160 y 247 de la Ley Electoral.

Acorde a lo anterior, es de referir que el artículo 6, párrafo primero, de la Constitución Federal prevé la obligación de respetar los derechos de terceros en la difusión de las ideas, asimismo los artículos 159, 160 y 180, de la Ley Electoral

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

establecen la obligación específica de que en el uso de las pautas asignadas para la difusión de propaganda electoral se acate lo dispuesto en dicho precepto constitucional, ello en relación con los diversos 25, párrafo 1, incisos a) y u), de la Ley General de Partidos Políticos y 443, párrafo 1, incisos a) y n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se mencionan las supuestas conductas que podrían configurar la inobservancia a la normativa electoral. Por otra parte, el artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral contempla el catálogo de las posibles sanciones aplicables que al caso concreto es un partido político.

En tales condiciones, el uso indebido de la pauta misma que es asignada por el Instituto Nacional Electoral se actualiza cuando se difundan mensajes que afecten los bienes jurídicos señalados en el artículo 6º constitucional, o bien, los tiempos en radio y televisión se destinen a aspectos o cuestiones diferentes a los constitucional o legalmente permitidos.

Sobre este tema, es importante tener presente las razones esenciales contenidas en la jurisprudencia 2/2009 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro **PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.**

En dicha jurisprudencia, se dispone que los partidos políticos pueden utilizar información que deriva de tales programas en ejercicio que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.

De acuerdo con dicha tesis, en principio, es jurídicamente válido que los partidos políticos aprovechen los logros de gobierno en sus mensajes, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos políticos que exprese su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

En suma y para lo que importa a este asunto, es dable afirmar lo siguiente:

- Los partidos políticos cuentan, en todo tiempo, con acceso a los tiempos de radio y televisión; la propaganda que difundan por estos y por cualquier otro medio debe observar las restricciones y límites constitucional y legalmente previstos.
- En principio, los partidos políticos pueden hacer mención y aprovecharse de acciones de gobierno, o criticar las mismas, lo que sirve para el debate político y la confrontación de ideas y posturas, lo cual es connatural en una sociedad democrática.

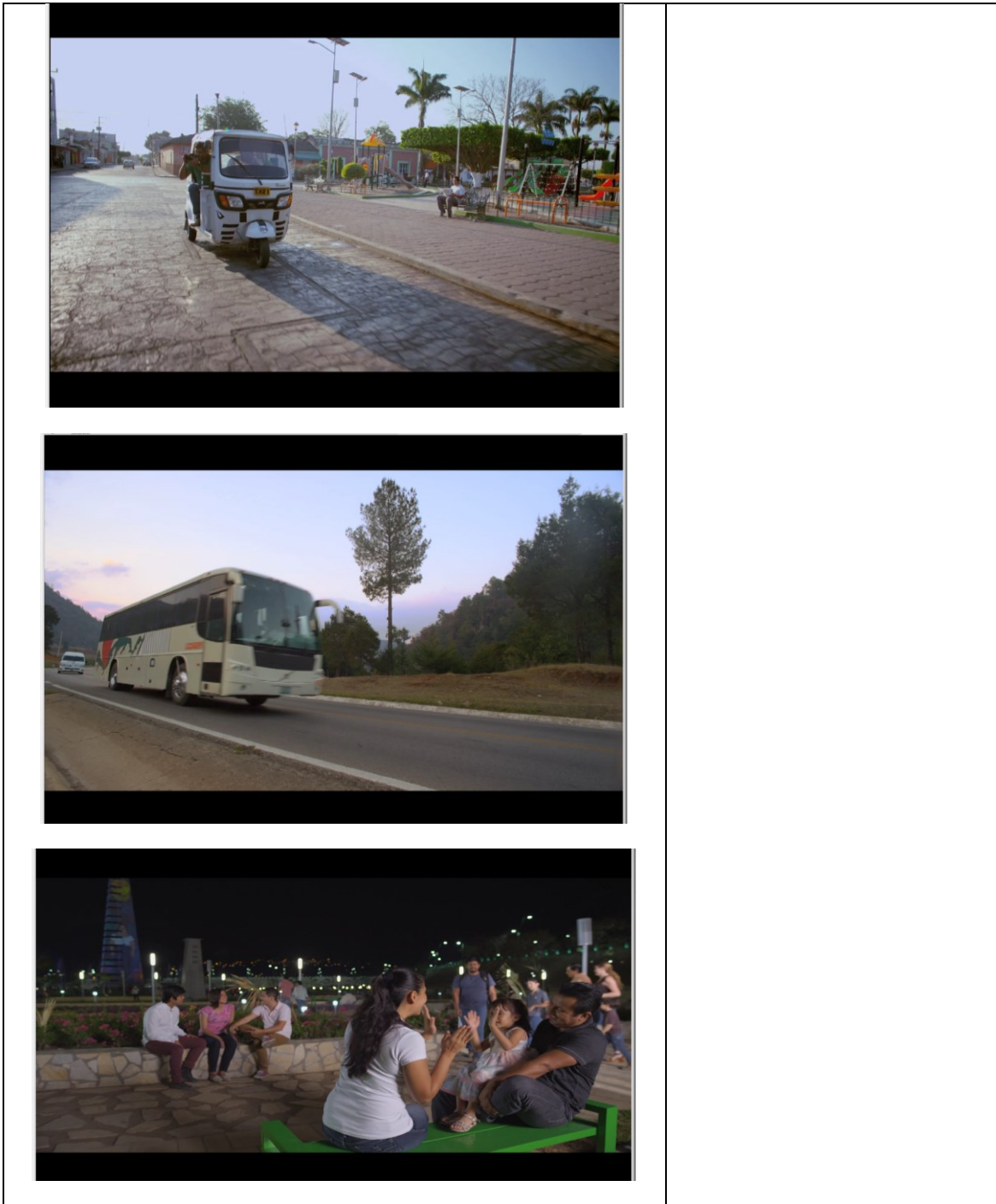
QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

El material objeto de la denuncia, es el identificado con los folios RV00041-16 [televisión] y su correlativo RA00053-16 [radio], pautados por el Partido Verde Ecologista de México como partes de sus prerrogativas de acceso a los tiempos oficiales del Estado, cuyo contenido es el siguiente:

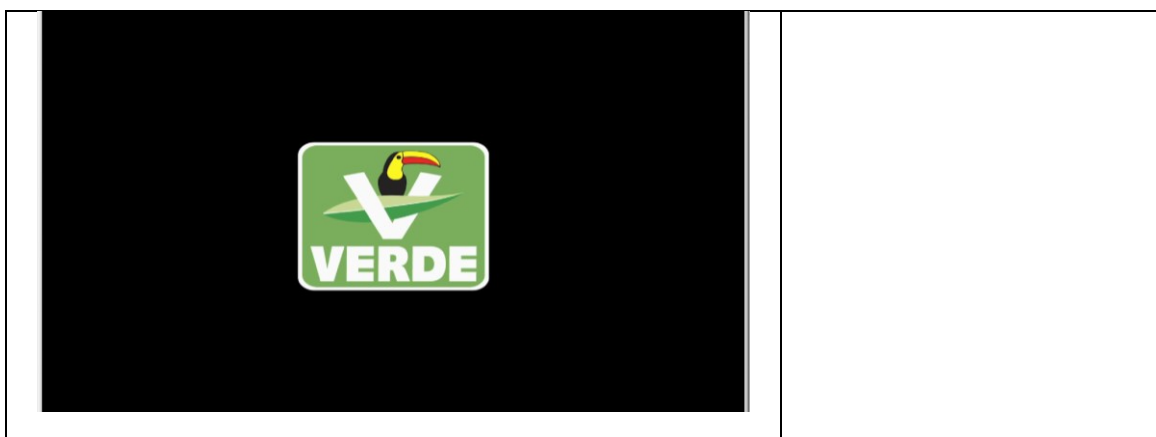
Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

PROMOCIONAL TELEVISIÓN RV00041-16	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p><i>Voz en off: Hoy gracias a finanzas públicas sanas, en Chiapas dicen adiós a la tenencia vehicular son medidas responsables para apoyar a las familias en un momento donde resulta crucial incentivar la economía de la gente, el gobierno de Chiapas asumirá el reto de hacer más con menos para que las familias y su economía obtengan un mayor beneficio, en el partido verde promovemos la eliminación de la tenencia vehicular en todo el país, para apoyar la economía de las familias.</i></p>

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016



Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016



PROMOCIONAL RADIO RA00053-16

Voz en off: *Hoy gracias a finanzas públicas sanas, en Chiapas dicen adiós a la tenencia vehicular son medidas responsables para apoyar a las familias en un momento donde resulta crucial incentivar la economía de la gente, el gobierno de Chiapas asumirá el reto de hacer más con menos para que las familias y su economía obtengan un mayor beneficio, en el partido verde promovemos la eliminación de la tenencia vehicular en todo el país, para apoyar la economía de las familias.*

Del material objeto de análisis, se desprende que, salvo las imágenes, el contenido de la versión de radio y de televisión es el mismo, por lo que procede su descripción general:

1.- El promocional inicia con la imagen de diversas avenidas del estado de Chiapas, transitadas por vehículos y personas en patinetas, motocicletas, se observa la imagen de un hombre tomando fotografías desde una motocicleta que aparenta ser taxi, así como a varias personas a bordo de un autobús de pasajeros, desde que inicia el promocional se escucha la voz de un hombre narrando lo que sucede en el mismo.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

- 2.- Acto seguido, aparecen diversas personas en un parque jugando y conversando.
- 3.- En seguida, se observa una torre, rodeada de un parque con fuentes de agua y el atardecer del día.
- 4.- Finalmente, aparece el logotipo del partido Verde Ecologista de México con fondo de pantalla negro.
- 5.- El promocional gira en torno a un tema central: la eliminación de la tenencia en el estado de Chiapas y la intención del Partido Verde Ecologista de México de que ello se reproduzca a nivel nacional.

Según el partido quejoso, la difusión de los promocionales denunciados es ilegal, porque su contenido se aparta de los fines constitucionales para el cual están previstos los partidos políticos, en virtud de que promociona logros de gobierno del estado de Chiapas, como es la eliminación de la tenencia vehicular en dicha entidad federativa; difusión que, según el denunciante, tiene alcance e impacto en todos los estados de la República Mexicana, afectando el principio de equidad en la contienda, en aquellas entidades federativas en que actualmente se están desarrollando procesos electorales.

Bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad electoral considera que, opuestamente a lo alegado por el partido político quejoso, los promocionales objeto de estudio tienen cobertura legal y, consecuentemente, no ha lugar a conceder las medidas cautelares solicitadas, en virtud de que dadas las particularidades del caso y la información que obra en el expediente, se advierte los siguientes elementos:

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

a) Su contenido constituye un posicionamiento del Partido Verde Ecologista de México, en torno a un tema de interés público (impuesto a la tenencia vehicular) para lo cual se utiliza como ejemplo y referencia lo ocurrido en una entidad federativa cuyo titular del ejecutivo estatal fue, en su momento, postulado por ese instituto político (esto último se invoca como un hecho público y notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral así como el 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), y

b) De acuerdo con lo informado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se trata de mensajes correspondientes a la pauta ordinaria a la que tiene derecho dicho instituto político, la cual se difunde en estados en los que actualmente no hay proceso electoral o, habiéndolo, no han iniciado las precampañas respectivas.

A la par y aunado a la circunstancia de que el material cuestionado no se difunde en estados con proceso electoral o iniciadas las etapas de precampañas, la improcedencia de la medida cautelar deviene del hecho de que el promocional no contiene mención, frase, imagen o elemento alguno del que se advierta una posible influencia indebida en la competencia entre los partidos políticos.

En efecto, desde una óptica preliminar, del análisis integral de los promocionales cuestionados, se advierte que las frases, expresiones e imágenes que, en cada caso, los componen, giran en torno a un tema central y destacado, a saber: **la**

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

eliminación del impuesto sobre la tenencia vehicular, tomando como referencia directa lo realizado al respecto en una entidad federativa, lo cual se inscribe como parte fundamental del debate político en el marco de una sociedad democrática, y sin que se advierta que en los materiales denunciados se incluya alguna expresión, frase o dato dirigido a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en los procesos electorales locales que actualmente se encuentran en curso⁴, como equivocadamente lo alega el denunciante.

En este sentido, del análisis realizado a los promocionales denunciados, no se advierten elementos que pudieran llevar a concluir que dicha difusión tiene como finalidad influir en las preferencias político-electorales, sino que su contenido refiere a la visión que tiene el partido emisor del mensaje, respecto a un tema de carácter tributario, y su impacto en la economía de las familias mexicanas, haciendo patente la implementación de la eliminación de la tenencia vehicular en un estado de la República Mexicana –Chiapas-, y su propuesta de ampliar dicho programa a todo el territorio nacional; expresiones y manifestaciones que, desde una óptima preliminar, no se encuentran en alguna de las restricciones constitucionales que trasciendan al ámbito electoral, como las previstas en los artículos 6, 41 o 134 constitucionales.

Tampoco se observa que los materiales denunciados contengan elementos que tengan como finalidad influir en forma directa o indirecta en el voto de la ciudadanía, pues carecen de expresiones que hagan referencia a *votar, fecha de jornada*

⁴ Las entidades federativas en que actualmente se desarrollan procesos electorales locales son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Y está por iniciarse el próximo dieciséis de marzo el de Quintana Roo.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

electoral, algún cargo de elección popular, etc. ni mucho menos se advierte que presenten alguna plataforma política o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

Además, se insiste, de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto a través de su oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/473/2016**, los promocionales materia de inconformidad sólo fueron pautados para aquellas entidades **en donde no se encuentra desarrollando un proceso electoral, o bien, en aquellas en donde aún no inicia el periodo de precampaña**, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no podría haber alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales locales que en estos momentos se están desarrollando, tal y como lo alega el quejoso.

Asimismo, cabe reiterar que el contenido de los spots denunciados, bajo la apariencia del buen derecho, se encuentra al amparo del ejercicio de la libertad de expresión que garantiza la disposición del artículo 6º constitucional, acorde con las finalidades constitucionales previstas en el artículo 41 para los partidos políticos, dado que el instituto político autor de los mensajes cuestionados se limita a informar a la ciudadanía un hecho de relevancia pública, como lo es su propuesta de eliminar el pago de la tenencia vehicular en todo el país, y los supuestos efectos de esa acción en las economías de sus habitantes, poniendo como referente la concreción de dicha propuesta en una entidad federativa cuyo titular de gobierno estatal es emanado de sus filas.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

También se reitera que, en un régimen de auténtica libertad comunicativa, propio de una sociedad democrática, los sujetos emisores de la información gozan de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes transmitir, difundir o publicar, sin parámetros previos que prohíban, impongan o restrinjan contenidos específicos, más allá de los límites contemplados en los artículos 6°, 41 y 134 constitucionales.

De esta manera, el valor de la libertad de expresión en el contexto democrático adquiere mayor relevancia cuando la materia informativa es, precisamente, de carácter político, dado que existe un especial interés en garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la circulación de ideas y el debate político-electoral.

En este sentido y bajo la apariencia del buen derecho, es claro que los promocionales materia de la queja que ahora nos ocupa, están dirigidos a externar un posicionamiento, con motivo de un hecho de la esfera pública y del debate político (eliminación de la tenencia vehicular), lo cual, se insiste, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a derecho por las razones y fundamentos expuestos, particularmente y de forma destacada las consideraciones del criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que los partidos políticos pueden usar y aprovechar logros y acciones de gobierno en el marco del debate político electoral.

De esta forma, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, el material televisivo denunciado **no puede considerarse contraventor de la normativa electoral**, en virtud de que las imágenes y frases que contiene, vistas

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

en lo individual o en su conjunto, se refieren un posicionamiento de un partido político en torno a la eliminación de la tenencia vehicular, por lo que no pueden considerarse como una transgresión a la normatividad electoral.

En suma, si se toma en consideración, de manera conjunta, los elementos y circunstancias específicas del presente caso, concretamente que el material objeto de análisis, no contiene elementos tendentes a influir indebidamente en la competencia electoral y que su difusión se realiza en entidades en las que no hay proceso electoral o, habiéndolo, no han iniciado las precampañas correspondientes, es que se arriba a la conclusión que se está en presencia de promocionales permitidos por la normativa constitucional y legal, por lo que no ha lugar a conceder la razón al partido político quejoso.

Por lo expuesto, es que se determina **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática, respecto del promocional intitulado *Tenencia* identificado con los folios RV00041-16 [televisión] y su correlativo RA00053-16 [radio].

Es preciso indicar, que las consideraciones antes expuestas **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que al no apreciar de forma evidente una violación que, en un primer momento y para los fines de esta medida cautelar, ponga en riesgo alguno de los principios rectores de la materia electoral, ello no prejuzga respecto de la existencia de una infracción que se pudiera llegar a determinar en el fondo del asunto.

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

SEXTO. 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,⁵ 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 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:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, en términos de los argumentos vertidos en el considerando QUINTO.

⁵ 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 (10ª), 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 (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-6/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/8/2016

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 SEXTO, 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 Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de febrero del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Licenciada Pamela Alejandra San Martín Ríos y Valles y José Roberto Ruiz Saldaña, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión

Maestra Adriana Margarita Favela Herrera