

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016, POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DE JAVIER CORRAL JURADO Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

Ciudad de México, a cuatro de marzo de dos mil dieciséis.

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

I. DENUNCIA.¹ El dos de marzo de dos mil dieciséis, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, vía correo electrónico institucional, el escrito signado por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, a través del cual denuncia a Javier Corral Jurado y al Partido Acción Nacional por hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la normatividad electoral; asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares.

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² El tres de marzo del año en curso, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dictó proveído por el que tuvo por recibida la denuncia planteada, ordenó radicar y admitir la queja, dando inicio al procedimiento especial sancionador citado al rubro, reservándose el emplazamiento respectivo, y el dictado de la adopción o no de las medidas cautelares solicitadas, hasta en tanto se culminara la etapa de investigación preliminar, conforme a lo siguiente:

¹ Visible a fojas 3 a 39 del expediente.

² Visible a fojas 44 a 53 del expediente.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Oficio	Requerimiento	Respuesta
<p>Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos</p> <p>INE-UT/2164/2016</p>	<p>a) Precise si el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, pautó para el proceso electoral del estado de Chihuahua la difusión de los promocionales que el quejoso identifica como Nos robaron, con las claves RV00201-16 [televisión] y RA00256-16 [radio];</p> <p>b) En caso de ser afirmativa su respuesta, sírvase indicar el periodo de vigencia en que fue solicitada la difusión de los promocionales de mérito, acompañando la documentación que acredite la petición;</p> <p>c) Indique si a la fecha fue solicitada la suspensión, o sustitución de los promocionales materia del presente requerimiento;</p> <p>d) Mencione el tipo de pauta al que pertenecen tales materiales;</p> <p>e) Proporcione grabación en medio magnético de los promocionales citados en el presente requerimiento, y</p> <p>f) Rinda un informe detallado que contenga los días y horas en que los promocionales ya citados fueron difundidos, especificando el periodo de difusión, el número de impactos, los canales de televisión y emisoras de radio en que se hubiese transmitido, sirviéndose acompañar la documentación que soporte la información requerida [se hace referencia que la información señalada en el inciso f) puede proporcionarse en alcance al requerimiento de información primigenio].</p>	<p>INE/DEPPP/DE/DAI/0627/2016</p>

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Asimismo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada de la página de internet identificada con el link <https://pautas.ife.org.mx/chihuahua/index.html>.

III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El tres de marzo del presente año, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El cuatro de marzo de la presente anualidad, la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, celebró su Décima Tercera Sesión Extraordinaria urgente, en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y:

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 a 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 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 competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

Los hechos denunciados versan sobre la posible violación a lo estipulado en la Base III, Apartado C, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la difusión en radio y televisión de propaganda presuntamente calumniosa.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral es la 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, siendo la autoridad competente para investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normatividad electoral en materia de radio y/o televisión, siempre que se den las siguientes violaciones:

a) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales; lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado A, párrafos noveno y décimo.

b) A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.

*c) Tratándose de propaganda política o electoral que contenga **expresiones que calumnien a las personas**, violación prevista por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, párrafo primero.*

d) Tratándose de difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipio, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, supuesto previsto en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 25/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³ cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

Por lo que hace al presunto uso indebido de la pauta derivado de la difusión de los promocionales intitulado **Nos robaron**, identificados con las claves **RV00201-16** [televisión] y **RA00256-16** [radio] pautados por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, para el Proceso Electoral Local para elegir gobernador en el estado de Chihuahua, la competencia para conocer de tales hechos corresponde a este órgano constitucional autónomo, ya que el Instituto Nacional Electoral es la 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 y será la autoridad competente para investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la normatividad electoral en materia de radio y/o televisión, relacionados con **las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión**.

Por lo anterior, 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 se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

- ✓ Con motivo de la difusión de los promocionales intitulados **Nos robaron** con números de folios **RV00201-16** (versión televisión) y **RA00256-16** (versión radio), lo cual podría actualizar las siguientes conductas:
 - a) La presunta calumnia en contra de César Horacio Duarte Jáquez, actual gobernador de Chihuahua, derivado de la difusión de los promocionales denunciados.
 - b) El probable uso indebido de la pauta, ya que a consideración del quejoso, el contenido del promocional, dirige un mensaje a la ciudadanía en general con el ánimo de inhibir el voto a favor del Partido Revolucionario Institucional que actualmente gobierna en aquella entidad federativa.
 - c) La probable comisión de actos anticipados de campaña atribuibles a Javier Corral Jurado y al Partido Acción Nacional, derivado de la difusión de propaganda político-electoral genérica durante la etapa de precampaña, lo que a decir del quejoso, constituye un posicionamiento inequitativo del Partido Acción Nacional ante la ciudadanía de manera anticipada, vulnerando el principio de equidad en la contienda electoral.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

I.- Acta circunstanciada de tres de marzo de la presente anualidad, levantada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a lo ordenado por acuerdo de la misma fecha, con el objeto de verificar el contenido de los promocionales intitulados **Nos robaron** con números de folios **RV00201-16** (versión televisión) y **RA00256-16** (versión radio).⁴

⁴ Visible a fojas 60 a 65 del expediente.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

II.- Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/0627/2016**,⁵ signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, por el que señaló lo siguiente:

Al respecto le informo que el promocional identificado con los números de folio RV00201-16 y RA00256-16 “Nos robaron”, fue pautado por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la precampaña local en el estado de Chihuahua, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PAN	RA00256-16	Nos robaron	28/02/2016	N/A	PAN/CRT/80/0216	N/A
PAN	RV00201-16	Nos robaron	28/02/2016	N/A	PAN/CRT/80/0216	N/A

Adjunto al presente en medio magnético, el escrito con el que se solicitó la difusión de los promocionales señalados, así como de los testigos de grabación respectivos.

Por último, respecto del reporte de monitoreo solicitado, le informo que una vez concluidos los ciclos de validación respectivos, se entregará en alcance al presente.

Con dicho oficio se adjuntó disco compacto que contiene los testigos de grabación.

Los elementos probatorios antes referidos tienen valor probatorio pleno, por tratarse de **documentales públicas**, al haber sido emitidas por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de lo asentado en ellas; mismo valor probatorio corresponde a los testigos de grabación, conforme a lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en la Jurisprudencia 24/2010,⁶ de rubro **MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.**

⁵ Visible a fojas 68 a 69 del expediente.

⁶ Consultable en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2010&tpoBusqueda=S&sWord=24/2010>

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

- De la información y testigos de grabación proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se acredita la existencia y difusión de los promocionales denominados **Nos robaron**, identificados con las claves **RV00201-16** [televisión] y **RA00256-16** [radio].
- De acuerdo con la información otorgada por la citada Dirección, se advierte que los promocionales denunciados fueron pautados por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para el proceso electoral local en el estado de Chihuahua, en la etapa de precampaña de esa entidad, conforme a lo siguiente:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PAN	RA00256-16	Nos robaron	28/02/2016	N/A	PAN/CRT/80/0216	N/A
PAN	RV00201-16	Nos robaron	28/02/2016	N/A	PAN/CRT/80/0216	N/A

- Del acta circunstanciada de tres de marzo del presente año, elaborada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, se constató que en la página de pautas de este Instituto se encuentran enlistados los promocionales denominados **Nos robaron** con números de folios **RV00201-16** (versión televisión) y **RA00256-16** (versión radio), del Partido Acción Nacional.

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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* —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 elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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 Jurisprudencia P./J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

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*

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento 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.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

A) CALUMNIA

Marco General

I. Libertad de expresión

Al respecto, debe apuntarse que la libre expresión bajo cualquier medio es uno de los pilares fundamentales para el Estado Constitucional Democrático de Derecho. En nuestro país, el artículo 6° de la Constitución reconoce la libertad fundamental de expresión, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.

Lo anterior se advierte en el texto de la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificado con la clave P./J. 24/2007, de rubro

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

siguiente: ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.***⁸

En términos generales, la libertad de expresión se percibe en una doble dimensión: por un lado, individual y, por otro, colectiva, social, política o pública.

En su dimensión individual, la libertad de expresión se protege para asegurar a las personas espacios esenciales para su desarrollo individual, así como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociación, votar y ser votado, entre otros.

Por su parte, en su dimensión colectiva, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por tanto, para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, lo que es imprescindible en una democracia representativa.

Es por ello que el espectro protector de la libertad de expresión es diverso, según la dimensión en la que se ejerce:

En la dimensión colectiva, existen expresiones que gozan de una protección más amplia, como ocurre con las que se presentan en el contexto de cuestiones o personas políticas, públicas o con proyección política, en cambio, en la dimensión individual, el margen de protección del discurso es moderado cuando se trate de un interés meramente individual.

Esto es, en el ámbito público o político, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, tiene un alcance y relevancia mayor que en la esfera privada.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en

⁸ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1522

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión.

En ese sentido, los márgenes de la libertad de expresión, desde la perspectiva interamericana, privilegian aquella información que resulte útil para forjar una opinión pública e informada y únicamente aceptan las limitantes válidas en una sociedad democrática.

Por lo que las personas privadas con proyección pública están sujetas a un acentuado margen de aceptación a la crítica, esto es, no están exentos de ingresar al debate público; empero, su ámbito de apertura no corresponde necesariamente a la intensidad que deben soportar los servidores públicos, cuando el ejercicio de la libertad de expresión se dirige concretamente a sus actividades públicas.

Esto, precisamente, porque una opinión pública informada constituye un instrumento imprescindible para conocer y juzgar la posición del gobierno, de sus integrantes o de personas con trascendencia pública.

En este sentido, para el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, una democracia constitucional requiere de un debate *desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, y que puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y algunas veces ataques severos hacia el gobierno y funcionarios públicos.*

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que las expresiones que se emiten en el contexto del proceso

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

electoral deben valorarse con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones críticas, y de igual forma, ello debe ocurrir cuando el discurso se refiere a aspectos o personas de interés general, público, o con proyección pública.

Lo anterior tiene su base en la Jurisprudencia 11/2008, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se señala lo siguiente:

El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, 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 principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, 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, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.⁹

⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Kimel vs. Argentina*, que ello obedece principalmente por el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones que realizan dichas personas, desde luego, sin que por ello se llegue al extremo de considerarlas privadas de derechos.

Por tanto, indicó que cuando el discurso se orienta a criticar a personas con proyección pública, debe garantizarse la posibilidad de que exista un discurso fuerte y amplio en su contra, y el nivel de intromisión admisible será mayor que cuando se dirige a personas con una proyección privada, desde luego, con la condición fundamental de que el discurso se relacione con asuntos vinculados con su actividad pública.

II. Restricciones a la libertad de expresión

En este apartado debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, no implica que sea absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en el artículo 13, parágrafo 1, en relación con el parágrafo 2 del

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

mismo artículo, y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

III. Calumnia

Ahora bien, por lo que hace a la calumnia, el artículo 41, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Por su parte, el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituyen infracciones de los partidos políticos a dicha ley, entre otras, la difusión de propaganda política o electoral que calumnie a las personas.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

También el artículo 471, párrafo 2, del ordenamiento legal antes citado, indica que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Por último, el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, refiere que entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentra la de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

Asimismo, resulta relevante el criterio emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los medios de impugnación de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-24/2014, SUP-REP-92/2015 y SUP-REP-131/2015, en los que precisó que la calumnia electoral entendida en términos de lo establecido por el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lleva a dos conclusiones por cuanto hace a los sujetos: la primera, que la única limitación relativa a este elemento es que este sea concreto; y la segunda, que dichos sujetos sí pueden ser personas jurídicas, como los partidos políticos, legitimadas para controvertir la imputación de hechos que demeriten su imagen ante la ciudadanía y los electores, y por tanto, a partir de una interpretación teleológica que atienda a la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, quienes están sujetos al escrutinio público riguroso de sus actividades y las de sus militantes o dirigentes, no se les debe excluir de la tutela por la posible afectación de la que puedan ser objeto por propaganda calumniosa.

Lo anterior tiene la finalidad de evitar que propaganda de tales características trascienda indebidamente a la percepción de la imagen del electorado respecto a los partidos políticos y sus militantes, lo que contribuye a propiciar el ejercicio de sufragio libre e informado.

Realizadas las precisiones anteriores, procede analizar los materiales denunciados.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

En primer término, cabe señalar que la difusión de los promocionales intitulados como **Nos robaron**, identificados con las claves **RV00201-16** [televisión] y **RA00256-16** [radio] fue ordenada por el Partido Acción Nacional ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión a la que tiene derecho dicho instituto político para el periodo de precampaña que se celebra actualmente en el estado de Chihuahua, conforme a lo siguiente:

Actor Político	Número de Registro	de Versión	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PAN	RA00256-16	Nos robaron	28/02/2016	N/A	PAN/CRT/80/0216	N/A
PAN	RV00201-16	Nos robaron	28/02/2016	N/A	PAN/CRT/80/0216	N/A

De lo anterior, se advierte que los promocionales denunciados iniciaron su vigencia el veintiocho de febrero de la presente anualidad y no tienen fecha de conclusión, por lo que este órgano colegiado considera que es necesario llevar a cabo un análisis de su contenido, para efecto de determinar si procede o no el dictado de la **medida cautelar** solicitada.

El promocional denunciado tiene el siguiente contenido:

Voz en off: *Nos robaron la calma, nos robaron el futuro, que no nos roben la esperanza. Cuando se roban el dinero del pueblo la gente la pasa mal, se pierden empleos, los servicios no llegan. Cuando alguien se roba nuestro dinero no sólo se hace más rico nos hace más pobres, faltan medicinas, alimentos, apoyos. Cuando alguien roba, su lugar no es el gobierno, ¡es la cárcel! Chihuahua tiene una esperanza, no dejes que se la roben, ¡Ahora sí, PAN!*

IMÁGENES REPRESENTATIVAS RV00201-16

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016



Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016



Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Nos Robaron (RA00256-16)

AUDIO

***Voz en off:** Nos robaron la calma, nos robaron el futuro, que no nos roben la esperanza. Cuando se roban el dinero del pueblo la gente la pasa mal, se pierden empleos, los servicios no llegan. Cuando alguien se roba nuestro dinero no sólo se hace más rico nos hace más pobres, faltan medicinas, alimentos, apoyos. Cuando alguien roba, su lugar no es el gobierno, ¡es la cárcel! Chihuahua tiene una esperanza, no dejes que se la roben, ¡Ahora sí, PAN!*

A) Por cuanto hace al contenido del material de televisión:

Del análisis al contenido del material televisivo, se advierten, esencialmente, los siguientes elementos:

El promocional televisivo inicia con un fondo de color blanco, y durante su transmisión se observa la aparición constante de una mano que con un marcador escribe frases y realiza diversos dibujos, como a continuación se detalla:

1. Primero se observa la frase **Nos robaron**, enseguida, se aprecia el dibujo de un vehículo, el cual aborda una persona del sexo masculino armada, y a un costado se observa a una mujer cargando a un bebé y sujetando a un niño con un semblante de miedo e intimidación.

Acto seguido se aprecia el dibujo de una mujer embarazada a lado de una niña y un niño.

2. Posteriormente, se lee la frase **Cuando se roban**, y se aprecia un dibujo de sacos de dinero.

Luego se observa el dibujo de dos personas del sexo masculino, una de pie y la otra hincada.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Enseguida, aparece el dibujo de cuatro personas, una del sexo femenino vestida con un traje sastre, tres del sexo masculino, uno portando un casco y una herramienta en la cintura, otro con una bata, gorro, colgando sobre su cuello un estetoscopio y el último, cargando dos cajas entre sus brazos.

Después, se observa la imagen en dibujo de una llave de mano con una gota de agua hacia un vaso.

3. Consecutivamente, aparece la frase ***Cuando alguien se roba***, después surge un dibujo de una persona del sexo masculino con bigote, sujetando dos sacos; asimismo, se aprecian billetes saliendo de los bolsillos de su saco y pantalón, a sus costados dos personas hincadas en el suelo, estirando la mano con una taza cada uno.

Después se observa el dibujo de unas cajas pequeñas y dos frascos, inmediatamente, aparece la imagen de rebanadas de pan.

4. Ahora se lee la frase ***Cuando alguien roba***, y aparece el dibujo de una persona del sexo masculino con bigote dando un discurso detrás de un atril con un micrófono. Mientras se escucha una voz en off diciendo que ***cuando alguien roba, su lugar no es el gobierno, es la cárcel.***

Después se observa el dibujo de un periódico con la nota principal ***Ladrón en la cárcel***, debajo aparece el dibujo de una persona del sexo masculino con bigote tras las rejas, y a un costado un título que señala: ***Por fin está donde debe de estar.***

En seguida aparece el dibujo de una demarcación territorial, apareciendo inmediatamente cinco personas adultas, dos del sexo femenino, una vestida con un traje sastre, la otra embarazada; tres del sexo masculino, uno con una bata, gorro, colgando sobre su cuello un estetoscopio, otro con un balón y el último, portando un casco y una herramienta en la cintura;

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

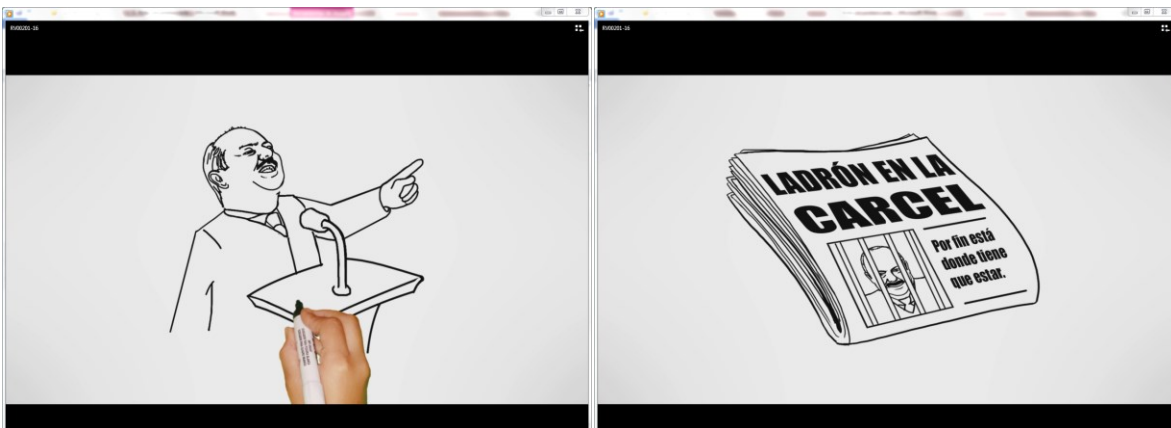
asimismo, aparece el dibujo de una persona adulta mayor con anteojos y sujetando un bastón; así como una niña y un niño.

5. Finalmente, se observa la frase **¡Ahora sí!**, seguido del emblema del Partido Acción Nacional.

Durante la secuencia de los dibujos y frases antes relacionadas, se escucha lo siguiente:

- *Nos robaron la calma*
- *Nos robaron el futuro, que no nos roben la esperanza*
- *Cuando se roban el dinero del pueblo la gente la pasa mal, se pierden empleos, los servicios no llegan*
- *Cuando alguien se roba nuestro dinero no sólo se hace más rico nos hace más pobres, faltan medicinas, alimentos, apoyos*
- **Cuando alguien roba, su lugar no es el gobierno, ¡es la cárcel!**
- *Chihuahua tiene una esperanza, no dejes que se la roben, ¡Ahora sí, PAN!*

Como se observa, en el material televisivo objeto de la presente determinación, se destaca la frase **cuando alguien roba, su lugar no es el gobierno, ¡Es la cárcel!**, vinculados con las siguientes imágenes:



Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Bajo la apariencia del buen derecho, resulta posible desprender que en el mensaje analizado aparece una imagen que corresponde a la del actual gobernador del estado de Chihuahua, César Horacio Duarte Jáquez, a quien se le imputa una conducta ilícita, en particular el delito de robo.

En efecto, se considera que la imagen corresponde al citado Gobernador, puesto que guarda amplia similitud con las características fisonómicas de ese servidor público. Como ejemplo, veáse la siguiente fotografía tomada del portal oficial del Gobierno de dicha entidad federativa:



Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Ahora bien, la aparición de las imágenes que evocan en dibujo animado al Gobernador del estado de Chihuahua, César Horacio Duarte Jáquez, vinculadas particularmente, con la expresión que en esos momentos se escucha: **“Cuando alguien roba su lugar no es el gobierno, es la cárcel!”**, lleva a concluir, bajo la apariencia del buen derecho, que la acción de robar se atribuye, aunque de manera velada, a la imagen de la persona que en ella aparece, esto es, al referido funcionario público, con lo cual es claro que se hace una imputación sobre una conducta específica a dicho servidor público en concreto, dado que si bien no se señala su nombre, se hace identificable a través de un dibujo animado que coincide con sus principales rasgos fisonómicos.

Así es, en el promocional que se analiza se advierte que cuando se escucha la frase **“cuando alguien roba, su lugar no es el gobierno...”** aparece la imagen de un dibujo animado con los principales rasgos fisonómicos del Gobernador de Chihuahua, por lo que relacionando voz e imagen es claro que aluden al referido servidor, pues es evidente que él está al frente del gobierno en la citada entidad federativa, persona a la que, se reitera, se le imputa la acción de robar.

De igual manera, en el material denunciado, aparece la imagen en dibujo animado de un periódico anunciando **“Ladrón en la Cárcel”** y también el texto **“Por fin está donde tiene que estar”**, apreciándose la misma imagen del Gobernador referido, tras las rejas (cárcel), con lo cual se advierte que a él se atribuye el calificativo de ladrón, que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, significa, en su primera acepción, *el que hurta o roba*.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Todo lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, lleva a considerar que la imputación de la acción robar se atribuya al actual Gobernador del estado de Chihuahua, lo que actualiza el supuesto de calumnia, en términos de lo establecido en el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, la calumnia que se realiza en contra del servidor público en cita, también podría ocasionar un demérito al Partido Revolucionario Institucional, pues es un hecho público y notorio que César Horacio Duarte Jáquez, milita en el citado instituto político.

Lo anterior, conforme con el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-92/2015, en el que estableció lo siguiente:

... el derecho fundamental de afiliación que opera en favor de los ciudadanos mexicanos, el cual reviste no solo la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino la pertenencia a éstos con todos los derechos inherentes, lo cual evidencia la existencia de unidad entre uno (ente político) y otros (militantes y dirigentes) en la integración de una persona jurídica de derecho público.

Como se advierte, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral ha precisado que, existe un vínculo de unidad entre los militantes de los partidos políticos y los entes a los que pertenecen, por lo que es dable establecer que la imputación que se realiza a uno, podría afectar al otro.

Por lo anterior, es de concluirse que:

1. La calumnia es la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

2. En el presente asunto, es posible establecer vínculo entre las conductas que se mencionan en el promocional, y a quien en el mismo se alude.
3. La conducta referida en el material analizado, constituye, efectivamente, un tipo penal.

Es aplicable al caso, la Tesis XXXIII/2013, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que señala lo siguiente:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS.-De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6º y 41, Base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, 11 y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, se desprende que si bien la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los partidos políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”. En consecuencia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral como órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad a quién la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Lo anterior, guarda consistencia con lo establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-127/2013, en el que sostuvo que si bien el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, porque 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 principalmente con la dignidad o la reputación, que pueden resultar afectadas, entre otras vías, a través de la calumnia.

En suma, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el material de televisión objeto de análisis, no tiene cobertura legal, en virtud de que, visto en su integridad y contexto, relaciona frases e imágenes que transmiten la idea de que el Gobernador de Chihuahua ha cometido el delito de robo; circunstancia que actualiza la hipótesis jurídica de calumnia.

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada resulta **procedente**, únicamente por cuanto hace a la versión televisión del promocional denominado **Nos robaron**, identificado con la clave **RV00201-16** [televisión].

B) Por cuanto hace al contenido del material de radio:

Al respecto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que **no existe calumnia** en contra del Partido Revolucionario Institucional ni del Gobernador del estado de Chihuahua, derivado de la difusión

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

del **promocional de radio *Nos robaron***, identificado con la clave **RA00256-16 [radio]**

Lo anterior, toda vez que como se estableció en el apartado anterior, en el presente caso, la calumnia se actualizó en el material televisivo, a partir de la concatenación de frases e imágenes, lo que obviamente no ocurre en el material de radio, cuyo texto no permite estimar que se imputa hecho o delito falso a alguna persona en particular.

No obstante, por exhaustividad, debe llevarse a cabo un análisis al contenido de las frases que se escuchan en el promocional, a efecto de descartar que en ellas se calumnie a los quejosos.

En tal sentido, debe precisarse que el promocional de radio se escucha las expresiones como: ***nos robaron la calma, nos robaron el futuro, cuando se roban el dinero del pueblo, cuando alguien se roba nuestro dinero, cuando alguien roba***, que evocan cuestionamientos los cuales dado el medio de difusión no se puede imputar de forma particular a persona alguna, tales calificativos en sí mismos no implican la imputación de dichas conductas de forma expresa a persona alguna, en la medida en que son manifestaciones auditivas.

En ese sentido, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado no puede considerarse calumnioso en contra de César Horacio Duarte Jáquez, gobernador del estado de Chihuahua, ni del Partido Revolucionario Institucional, ni mucho menos de algún precandidato.

Finalmente, del análisis de las frases en su conjunto, debe concluirse que se está en presencia de manifestaciones, que puede resultar incómodas pero que en modo alguno se imputan o relacionan de forma auditiva a persona o partido político alguno.

Por todo lo anterior, la presente solicitud de medida cautelar, por cuanto hace al promocional denunciado **en su versión de radio**, debe declararse **improcedente**.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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.

Por lo expuesto, es que se determina **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional denominado **Nos robaron**, identificado con las clave y **RA00256-16** [radio].

B) DIFUSIÓN DE LA PAUTA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN EL PERÍODO DE PRECAMPAÑA DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL QUE SE DESARROLLA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Marco General

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

[...]

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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;

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

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

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

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

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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.

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

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

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

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

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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

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

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

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 159.

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

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

[...]

Artículo 168.

[...]

4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

[...]

Reglamento de radio y televisión en materia electoral

Artículo 13.

1. Dentro de cada Proceso Electoral Local, los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a lo previsto en este Reglamento.

2. Independientemente del número de precampañas por tipo de elección que prevea cada legislación local, el Instituto administrará los tiempos de Estado que correspondan a los partidos políticos para sus precampañas durante un único periodo, el cual no podrá exceder los plazos máximos que señala el artículo 116, párrafo IV, inciso j) de la Constitución, según sea el caso.

3. En caso de que las legislaciones locales prevean la celebración de precampañas tanto para gobernador/a como para diputados/as o ayuntamientos, en periodos de diferente duración, esta quedará comprendida radio y televisión, en los términos a que se refiere el párrafo anterior.

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

[...]

Artículo 37.

De los contenidos de los mensajes

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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

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

3. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión y, en esa medida, de la correcta distribución de los tiempos que les son asignados en las pautas aprobadas por el Comité para los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial coincidente con la Federal.

[...]

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

Respecto a este tema debe señalarse que el artículo 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Además, que 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.

Asimismo, que durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

canal de televisión; y que 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.

Por su parte, en el Apartado B, de la Base III del artículo 41 constitucional, se establece que 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.

Al respecto, la ley comicial electoral, en su artículo 168, estipula que a partir del día en que, conforme a dicha Ley y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

También establece que los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto, y precisa que cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal.

Asimismo, el artículo 13 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral establece el periodo único de acceso a radio y televisión en precampañas, precisando que dentro de cada Proceso Electoral Local, los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a lo previsto en ese Reglamento.

De igual manera, que el Instituto administrará los tiempos de Estado que correspondan a los partidos políticos para sus precampañas durante un único periodo, el cual no podrá exceder los plazos máximos que señala el artículo 116, párrafo IV, inciso j), de la Constitución, según sea el caso.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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

Finalmente, el artículo 37 del citado reglamento establece que en el ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

Asimismo, que los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión y, en esa medida, de la correcta distribución de los tiempos que les son asignados en las pautas aprobadas por el Comité para los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial coincidente con la Federal.

Con base en todo lo expuesto, se estiman **IMPROCEDENTES** las medidas cautelares solicitadas, respecto del promocional ***Nos robaron***, identificado con la clave **RA00256-16** [radio].

A juicio de este órgano colegiado, el quejoso parte de una premisa equivocada, ya que estima que el contenido de los promocionales denunciados deben ceñirse exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos al seno de la organización interna de los partidos políticos, y cuyas características principales deben ser la promoción de diversas postulaciones de militantes o simpatizantes de un partido político, con el único objeto de elegir de entre ellos, a los candidatos que habrán de representar al instituto político en la contienda electoral, y que de no ser así genera un acto anticipado de campaña.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Al respecto, cabe decir que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, los partidos políticos tendrán derecho a recibir tiempos en radio y televisión, durante los procesos electorales, para las etapas de precampaña y campaña; prerrogativa constitucional de la cual no se les puede privar bajo ninguna circunstancia.

Por su parte, el artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cada partido político decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. De dicho precepto se obtiene la facultad discrecional para que cada partido distribuya sus tiempos de precampaña de la forma como mejor convenga a sus intereses o estrategia partidaria entre tipos de precampaña; facultad que, según ha dicho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer los partidos políticos observando el principio de equidad, esto es, garantizando que todos los precandidatos tengan derecho en forma equitativa a los tiempos de precampaña.

Sin embargo, pueden existir razones por las que aun cuando los partidos políticos tengan asignados tiempos a radio y televisión destinados a las precampañas, estos no promocionen a través de estos medios, las mismas, lo que puede obedecer a diversos motivos, a manera ejemplificativa, mas no exhaustiva, los siguientes: que la forma de designación autorizada en el proceso interno no amerite que los precandidatos se promocionen mediante la radio y la televisión; que solo haya un precandidato registrado; que hayan varios precandidatos, y el tiempo otorgado no sea suficiente para lograr un reparto equitativo entre ellos; que el partido sí ordenó pautas de algún o algunos precandidatos, pero que los materiales hayan tenido ciertas deficiencias técnicas y el partido no las subsanó dentro de los plazos reglamentarios, que cierto precandidato no haya otorgado sus materiales a tiempo, etcétera.

Al respecto, el artículo 13, párrafo 4, del Reglamento de Radio y Televisión en materia Electoral de este Instituto, prevé que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos/as a cargos de elección popular

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

debidamente registrados/as por cada partido político no realizan actos de precampaña electoral interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la **difusión de mensajes del partido político** de que se trate, en los términos que establezca la ley.

Bajo estas premisas, si un a partido político no se le puede privar bajo ninguna circunstancia del tiempo que se le otorga en radio y televisión para precampañas, aunado a que puede haber diversas razones por las cuales no utilice tal tiempo en promocionar alguna o algunas precandidaturas, y el Reglamento de Radio y Televisión autoriza la difusión de mensajes del partido político durante las precampañas, para mensajes del partido, bajo la apariencia del buen derecho, el que el Partido Acción Nacional utilice los tiempos a que tiene derecho en el periodo de precampaña del proceso electoral de Chihuahua, para mensajes del partido, desde una óptica preliminar, no es contrario a derecho.

En esa línea, si bien no se advierte que los spots cuestionados refieran expresamente a una calidad de precandidato, ni que se advierta una leyenda que indique que los mismos están dirigidos a los militantes de un partido político en específico, es porque analizados en su generalidad, se aprecia que no están vinculados con alguna precandidatura, sino corresponde a un mensaje del Partido Acción Nacional, lo cual, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no resulta contrario a la Ley.

Al respecto, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que los promocionales denunciados son mensajes que el Partido Acción Nacional pautó para su difusión sin que ello implicara un acto anticipado de campaña, como se verá más adelante, porque de su contenido no se desprende que presente alguna candidatura, invite al voto a favor de alguna opción política, o realice la presentación de propuestas específicas, sino simplemente alude a frases que forman parte de temas de interés general, que el partido político consideró relevantes explicitar dentro de su propaganda partidista.

Por lo anterior, y bajo la apariencia del buen derecho se estima que la difusión de los promocionales **Nos robaron**, identificado con la clave **RA00256-16** [radio] no

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

vulneran el principio de equidad de la contienda electoral que debe prevalecer en la etapa de precampaña en el proceso electoral del estado de Chihuahua.

C) ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

Marco General

La Constitución Política del Estado de Chihuahua, en su artículo 36, establece lo siguiente:

...

La duración de las campañas en el año de elecciones para Gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos, no podrán exceder de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados y miembros de ayuntamientos, las campañas no podrán exceder de sesenta días. En ningún caso, las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La ley fijará las sanciones para quienes infrinjan esta disposición.

...

De igual suerte, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua establece:

Artículo 92

- 1) *Para los efectos de esta Ley se entiende por:*
 - a) *Precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*
 - b) *Actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

c) *Propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.*

d) *Aspirante a precandidato, al ciudadano que decide contender al interior de un determinado partido político, con el fin de alcanzar su registro como precandidato dentro de un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular;*

e) *Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.*

f) *Precandidato único, al ciudadano registrado internamente por un partido político y habilitado mediante aviso al Instituto Estatal Electoral para realizar actos de precampaña o proselitismo, aun y cuando no exista contienda interna, a fin de postularse como candidato de un partido político a un cargo de elección popular;*

g) *Campaña electoral, al conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, dentro de los plazos establecidos en la Ley;*

h) *Acto de campaña, a las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellas actividades en que los partidos políticos, las coaliciones, o los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas;*

i) *Acto anticipado de campaña, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, así como las reuniones, asambleas o marchas en que los partidos políticos, coaliciones, voceros, candidatos o precandidatos se dirigen de manera pública al electorado para solicitar el voto a favor de alguna candidatura, antes de la fecha de inicio de las campañas electorales respectivas;*

j) *Propaganda gubernamental, a aquella de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social que bajo cualquier modalidad de comunicación social difunden los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración*

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, con motivo de sus funciones;

k) Propaganda electoral, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, coaliciones, precandidatos, candidatos registrados, militantes y sus simpatizantes, con fines políticos- electorales que se realizan en cualquier medio de comunicación, ya sea electrónico o impreso, tales como radio, televisión, internet, telefonía, panorámicos, prensa, folletos, móviles, pintas de barda u otros similares;

...

Artículo 97

1) En ningún caso, las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

2) Para tales efectos, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral podrá ajustar los plazos correspondientes a las precampañas a fin de garantizar que no excedan de sus límites, así como para adecuarlos cronológicamente a las demás disposiciones del presente ordenamiento.

3) Para los efectos anteriores, las precampañas electorales darán inicio en la forma que sigue:

a) Durante el mes de febrero del año del proceso electoral, para la elección de candidato a Gobernador, y

...

Artículo 257

1) Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

...

e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos o candidatos independientes;

...

Artículo 259

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

1) Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

...

De la interpretación armónica y sistemática del marco jurídico local antes descrito, y en particular lo dispuesto en los artículos 92, 257 y 259, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, es posible concluir que antes de la etapa de campañas cualquier propaganda que difundan los partidos políticos, que contengan llamados al voto (explícitos o implícitos), llamados a favor de candidatos o partidos, entre otras razones, se debe considerar como un acto anticipado de campaña, el cual está prohibido por la ley.

De igual forma, es de referir que los actos de campaña no solo se pueden configurar al dar a conocer las propuestas y acciones de los candidatos, sino también dar a conocer o evidenciar acciones de otros contendientes, con la finalidad de inhibir el voto de la ciudadanía.

Lo anterior se robustece con el criterio emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de apelación identificados con la claves SUP-RAP-28/2007 y SUP-RAP-39/2007, en los que el máximo órgano jurisdiccional consideró que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva, tendente a promover o desalentar actitudes en pro o en contra de un partido político o coalición, un candidato o una causa con el propósito de ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas simpatizantes con otro partido, para que actúen de determinada manera, adopten sus ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, para lo cual se utilizan mensajes emotivos más que objetivos.

En este sentido, tratándose de la realización de actos anticipados de campaña debe tomarse en cuenta la finalidad que persigue la norma y los elementos que la

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

autoridad electoral debe considerar para concluir que los hechos planteados son susceptibles de constituir tal infracción.

Respecto del primero de los aspectos mencionados, debe decirse que la regulación de los actos anticipados de campaña, tiene como propósito garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes, al evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de la plataforma electoral de un partido político o del aspirante o precandidato correspondiente.

Por cuanto hace al segundo aspecto, esto es, la que debe tomar en cuenta la autoridad para determinar si se constituyen o no actos anticipados de campaña, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-15/2009 y acumulados, SUP-RAP-191/2010, SUP-JRC-274/2010 y SUP-REP-13/2016 estableció que se requiere la existencia de los siguientes elementos:

1. Personal. Consistente en que los actos son llevados a cabo por los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos.

2. Subjetivo. Se refiere a la finalidad para la realización de actos anticipados de campaña política, entendida como la presentación de una plataforma electoral y posicionamiento o llamamiento al voto a favor de un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular, o a favor de un partido político.

3. Temporal. Acontecen antes del inicio de la campaña electoral.

Una vez, establecido el marco teórico, en este apartado debe precisarse que el quejoso alude a que el promocional intitulado como ***Nos robaron***, identificado con la clave **RA00256-16** [radio], corresponde a propaganda político-electoral genérica durante el período de precampaña, la cual constituye un posicionamiento inequitativo del instituto político denunciado.

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

- Que los actos desplegados en precampaña, no deben trascender al electorado en general, para no generar un posicionamiento o ventaja indebida en el proceso en perjuicio del principio de equidad.
- Que los promocionales en radio y televisión deben informar a la opinión pública ese proceso de designación de candidato, dando a conocer, entre otros aspectos, el método a seguir, las personas que están involucradas en la selección o la plataforma política.
- Que son contrarios a derecho aquellos promocionales que generen un posicionamiento o ventaja indebida del partido, a través de propuestas genéricas, frente al electorado.
- Y que la propaganda de precampaña debe abstenerse de hacer alusión a un partido político, ya que ello no corresponde a una contienda electoral intrapartidaria.

En el caso, en un estudio bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad electoral estima que, como se ha señalado, el contenido de la propaganda motivo de denuncia tiene como fin hacer un posicionamiento y crítica en torno a la situación que presuntamente se vive en el estado de Chihuahua, y no, como lo sostiene el quejoso, necesariamente realizar algún acto tendente a conseguir el voto del electorado a favor del Partido Acción Nacional y mucho menos de algún precandidato a la gubernatura de la referida entidad federativa, como tampoco a desacreditar la imagen de su actual gobernador, del Partido Revolucionario Institucional, o bien, de su precandidato a la gubernatura antes mencionada.

En este sentido, del análisis del promocional denunciado que se difunde en radio, y bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que se encuentran en el ámbito de permisibilidad y del libre ejercicio del partido político de utilizar su prerrogativa de tiempos en radio y televisión, para difundir ideas y generar el debate político sobre temas de interés general, propio del sistema democrático. Lo anterior derivado de que, si bien dicho promocional es difundido por el Partido Acción

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

Nacional en ejercicio de su prerrogativa de acceso a tiempos de radio, durante la etapa de precampañas del proceso electoral local del estado de Chihuahua, lo cierto es que no se actualiza el elemento subjetivo de la infracción de actos anticipados de campaña, que consiste en que los actos denunciados tengan como propósito fundamental presentar una plataforma electoral o promover a un ciudadano para obtener la postulación de una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular u obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

En este sentido, se considera que las frases contenidas en el spot denunciado se enmarcan dentro de una propaganda cuya finalidad trata de hacer un contraste, desde la perspectiva del partido político, entre una realidad que se advierte como negativa en Chihuahua, utilizando expresiones auditivas propias del debate político, en el que se realizan críticas y se plantean problemáticas concretas, sin que ello signifique un acto anticipado de campaña.

Por lo expuesto, es que se determina **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional de radio denominado **Nos robaron**, identificado con la clave **RA00256-16** [radio].

CUARTO. 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,¹⁰ 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,

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

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 **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de la difusión del promocional denominado **Nos robaron**, identificado con la clave **RA00256-16** [radio], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO**.

SEGUNDO. Es **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional denominado **Nos robaron**, identificado con la clave **RV00201-16** [televisión], en términos de las consideraciones vertidas en el considerando **TERCERO**.

TERCERO. 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, al partido político denunciado, a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y al quejoso. De igual forma, la citada Unidad Técnica deberá informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la fecha y hora de la notificación realizada al partido político denunciado, a efecto de que esta tenga claridad respecto del momento en que se da por terminado el plazo para que el citado partido informe sobre la sustitución del promocional cuya suspensión se ordena en el presente acto, es decir, el promocional denominado **Nos robaron**, identificado con la clave **RV00201-16** [televisión].

CUARTO. Se ordena al Partido Acción Nacional que en el término que no exceda de seis horas, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, el promocional denominado **Nos robaron**, identificado con la clave **RV00201-16** [televisión], en las pautas para el Proceso Electoral Local en el estado de Chihuahua 2015-2016, requiriéndole además, envíe prueba del

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

cumplimiento de la presente resolución, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en un plazo no mayor a veinticuatro horas siguientes a su realización, apercibiéndole que en caso de no realizar la sustitución, la misma será realizada por la autoridad competente, conforme con lo previsto en el artículo 65 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

QUINTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe a los concesionarios de televisión, que se debe suspender la difusión del promocional materia del presente procedimiento, pautado para el Proceso Electoral Federal, y evitar la retransmisión del mismo; de igual forma, la citada Dirección Ejecutiva deberá retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, la información del material pautado citado anteriormente.

SEXTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de los material denunciado que se pautó para trasmitirse en televisión, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, como a los integrantes de esta Comisión de las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, del promocional que fueron materia del presente Acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas.

SÉPTIMO. 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.

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

Acuerdo ACQD-INE-16/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PRI/CG/23/2016

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Tercera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privada de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cuatro de marzo del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Licenciado Enrique Andrade Gonzalez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera.

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

MAESTRA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA