



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ATRIBUIBLE A MOVIMIENTO CIUDADANO DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, EN CONTRAVENCIÓN A LA NORMATIVA EN MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR QUE TIENE VERIFICATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

Ciudad de México, a siete de diciembre de dos mil veintiuno.

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

I. DENUNCIA. El tres de diciembre de dos mil veintiuno, se recibió escrito de queja firmado por el representante suplente de MORENA ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, por el que denunció, esencialmente, lo siguiente:

- El presunto uso indebido de la pauta atribuible al partido político Movimiento Ciudadano, ya que, a decir del quejoso, con la pauta del spot denunciado denominado “**AGRADECEMOS A JALISCO**”, identificado con las claves **RA03030-21** versión radio y **RV02475-21**, versión televisión, se posiciona el eslogan “TRATO JUSTO” y “DEFENDEREMOS A JALISCO” que ha sido parte de la discursiva del Gobernador del estado de Jalisco, para orientar el sentido del voto en la Consulta Popular del estado, actualizando con ello, una transgresión a los principios y fines que rigen el modelo de Comunicación Política.

Por tal motivo, solicita como medida cautelar, el cese inmediato de la difusión de los spots materia de denuncia, con el fin de garantizar los principios de legalidad, imparcialidad y neutralidad, en la Consulta.

II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar. El seis de diciembre de la presente anualidad, se tuvo por recibida y admitida la denuncia la cual quedó registrada con la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

También, en el citado acuerdo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto¹, ordenó la instrumentación un acta circunstanciada, con el propósito de verificar la existencia y contenido de los spots denunciados alojados en el portal de pautas de este Instituto y verificar la vigencia de los mismos en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, asimismo, se ordenó que en la misma acta, se diera cuenta de la existencia y contenido de diversos vínculos electrónicos precisados por el actor.

Finalmente, requirió información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativa y Partidos Políticos para la correcta integración del expediente y se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, 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); 468, párrafo 4, 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer un supuesto uso indebido de la pauta, respecto de propaganda electoral en radio y televisión, atribuible a un partido político nacional en el marco de la Consulta Popular a celebrarse en Jalisco.

Sirve de sustento la Jurisprudencia 25/2010 de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

¹ En adelante UTCE



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, MORENA denunció el presunto uso indebido de la pauta atribuible al partido político Movimiento Ciudadano, ya que, a su decir, con la difusión del spot denunciado denominado **“AGRADECEMOS A JALISCO”**, identificado con las claves **RA03030-21** versión radio y **RV02475-21**, versión televisión, se posiciona el eslogan **“TRATO JUSTO”** y **“DEFENDEREMOS A JALISCO”** que ha sido parte de la discursiva del Gobernador del estado de Jalisco, para orientar el sentido del voto en la Consulta Popular del estado, actualizando con ello una transgresión a los principios y fines que rigen el modelo de Comunicación Política.

Por tal motivo, el partido quejoso solicita como medida cautelar, el cese inmediato de la difusión de los spots materia de denuncia, con el fin de garantizar los principios de legalidad, imparcialidad y neutralidad, en la Consulta.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. **Documental pública**, consistente en el acta que resulte del requerimiento que se tenga a bien realizar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para que efectúe el monitoreo para detectar la existencia y contenido del material denunciado.
2. **Instrumental de actuaciones.**
3. **La presuncional legal y humana.**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Documental pública. Acta circunstanciada** instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se certificó el contenido de los promocionales denunciados, así como el contenido de los vínculos de internet aportados por el partido político MORENA.
2. **Documental pública. Verificación de la vigencia de los promocionales denunciados en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

de Prerrogativas y Partidos Políticos, en la que se observa lo siguiente:



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 06/12/2021 al 06/12/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 06/12/2021 14:36:01

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV02475-21	AGRADECEMOS A JALISCO	JALISCO	ORDINARIO	03/08/2021	07/12/2021
2	MC	RV02475-21	AGRADECEMOS A JALISCO	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	19/10/2021	28/10/2021
3	MC	RV02475-21	AGRADECEMOS A JALISCO	JALISCO	INTERCAMPAÑA LOCAL	29/10/2021	02/11/2021



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 06/12/2021 al 06/12/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 06/12/2021 12:21:19

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA03030-21	AGRADECEMOS A JALISCO	JALISCO	ORDINARIO	03/08/2021	09/12/2021
2	MC	RA03030-21	AGRADECEMOS A JALISCO	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	19/10/2021	28/10/2021
3	MC	RA03030-21	AGRADECEMOS A JALISCO	JALISCO	INTERCAMPAÑA LOCAL	29/10/2021	02/11/2021

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- El promocional con folio **RV02475-21** (televisión), se ordenó transmitir en **intercampaña local** en estado de Jalisco, por el Partido Movimiento Ciudadano El **inicio de vigencia** fue del veintinueve de octubre al dos de noviembre del presente año.
- El promocional con folio **RV02475-21** (televisión), se ordenó transmitir en **precampaña local** en estado de Jalisco, por el Partido Movimiento Ciudadano El **inicio de vigencia** fue del diecinueve al veintiocho de octubre del presente año.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

- El promocional con folio **RV02475-21** (televisión), se ordenó transmitir en **periodo ordinario** en estado de Jalisco, por el Partido Movimiento Ciudadano El **inicio de vigencia** es del **tres de agosto al siete de diciembre** del presente año.
- El promocional con folio **RV03030-21** (radio), se ordenó transmitir en **intercampaña local** en estado de Jalisco, por el Partido Movimiento Ciudadano El **inicio de vigencia** fue del veintinueve de octubre al dos de noviembre del presente año.
- El promocional con folio **RV03030-21** (radio), se ordenó transmitir en **precampaña local** en estado de Jalisco, por el Partido Movimiento Ciudadano El **inicio de vigencia** fue del diecinueve al veintiocho de octubre del presente año.
- El promocional con folio **RV03030-21** (radio), se ordenó transmitir en **periodo ordinario** en estado de Jalisco, por el Partido Movimiento Ciudadano El **inicio de vigencia** es del tres de agosto al nueve de diciembre del presente año.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) Apariencia del buen derecho.** 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

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

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

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

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

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

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

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.

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. MARCO JURÍDICO

I.1 Uso de la pauta

USO INDEBIDO DE LA PAUTA

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

El artículo 41, base III, de la Constitución Federal establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

A través del uso de esta prerrogativa, gozan del derecho a difundir mensajes, con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular³.

Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a los parámetros convencionales, constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En otras palabras, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Por ello, los institutos políticos deben emplear los tiempos que el Estado a través de este Instituto Nacional Electoral, les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

Al respecto, la Sala Superior ha precisado en diversos precedentes⁴ que la propaganda difundida por los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Así, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

³ Artículo 2, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴ Véanse las sentencias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 acumulados; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

Ello, toda vez que la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios – aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las fases de precampaña y campaña, así como en intercampaña y periodos de veda-, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática⁵.

En este sentido, la Sala Superior ha considerado que es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está ampliamente tutelado por el derecho de libertad de expresión⁶, que implica adicionalmente el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Libertad configurativa limitada únicamente frente aquellas conductas ilícitas constitutivas de simulación o fraude a la ley, pues al margen de que la libertad de expresión constituye un pilar de la democracia representativa, su ejercicio no es absoluto, dado 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.

En conclusión, la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

⁵ Véase SUP-REP-18/2016

⁶ Véase SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

No obstante, esta amplia libertad con que cuentan los partidos políticos para definir el contenido de sus promocionales en radio y televisión está sujeta a limitaciones, algunas de las cuales derivan de la función constitucional y a la finalidad de tal prerrogativa.

Al respecto, el máximo tribunal en la materia ha considerado que si bien el debate político tiene una protección reforzada, no se debe generar confusión en el electorado o la ciudadanía con la propaganda político – electoral, puesto que ello tiene un impacto negativo en la formación de una opinión consciente e informada para el ejercicio del derecho al voto, lo cual podría generar un efecto vicioso respecto de la configuración del propio sistema político nacional⁷.

En este sentido, un grado razonable de claridad en el contenido del mensaje y en su intencionalidad evita generar inferencias o presunciones respecto de un uso indebido de la pauta, por lo que los partidos deben procurar mensajes claros y no velados, frente a contenidos oscuros o ambiguos.

I.2 Disposiciones relacionadas con las Consultas Populares en el estado de Jalisco

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es derecho de la ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional.

Este mecanismo de participación democrática está compuesto de distintas etapas y sujeto a normas jurídicas, previstas tanto en la Constitución General, como en la ley reglamentaria, en la respectiva Convocatoria y en las normas que al efecto se expidan para su operación y puesta en marcha.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 97, párrafo 1 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, consulta popular es el mecanismo mediante el cual los habitantes del estado, un municipio o demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente.

Solicitud de Consulta Popular sobre el Pacto Fiscal. El seis de marzo del presente año, el Gobernador del Estado de Jalisco presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, una solicitud de

⁷ Véase SUP-REP-392/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

consulta popular para que *"las y los Jaliscienses manifiesten su opinión respecto de la obligación de revisar cada 6 años la política fiscal estatal para que el Congreso del Estado de Jalisco decida si Jalisco se mantiene adherido o los convenios de coordinación fiscal, se negocian nuevas condiciones o se dan por terminadas."*

Instalación del Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. El veintinueve de marzo, se instaló el Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, con la atribución de resolver la procedencia de las solicitudes de mecanismos de participación ciudadana y popular en los casos que establezca la ley.

Acuerdo del Consejo de Participación Ciudadana. El día cinco de mayo de la presente anualidad, el Consejo de Participación Ciudadana emitió el dictamen mediante el cual declara que la solicitud de la consulta popular cumplía los requisitos de procedencia.

De igual forma, solicitó la intervención del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, para que ejerza las atribuciones constitucionales en materia de mecanismos de participación ciudadana e informe sobre la viabilidad de realizar la consulta popular en las fechas y modalidad en que se implementará la jornada de votación.

Aprobación de la pregunta para la consulta. El quince de junio del presente año, el Consejo de Participación Ciudadana aprobó la pregunta a someterse a consulta: *"¿Estás de acuerdo en revisar la política fiscal estatal para que el Congreso del Estado de Jalisco decida si Jalisco se mantiene adherido a los convenios de coordinación fiscal, se negocian nuevas condiciones o se dan por terminados?"*

Modificación de La Pregunta De La Consulta. El diecinueve de agosto del año que transcurre, el Consejo de Participación Ciudadana aprobó modificar la pregunta de la consulta, para quedar de la siguiente manera: *"¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación Fiscal y la manera en que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o se sale del pacto Fiscal?"*

Acuerdo por el que se aprobó la viabilidad de la consulta popular sobre el pacto fiscal. El trece de septiembre del presente año, el Consejo General mediante acuerdo IEPC-ACG- 318/2021 aprobó la propuesta sobre la viabilidad de la consulta popular sobre pacto fiscal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

Lineamientos para llevar a cabo la preparación, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la Consulta Popular sobre el pacto fiscal, solicitada por el Gobernador del Estado de Jalisco. El veinticinco de octubre, el Consejo General mediante acuerdo IEPC-ACG-347/2021 aprobó los citados Lineamientos.

LINEAMIENTOS PARA LLEVAR A CABO LA PREPARACIÓN, DESARROLLO, CÓMPUTO Y DECLARACIÓN DE RESULTADOS DE LA CONSULTA POPULAR SOBRE EL PACTO FISCAL, SOLICITADA POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE JALISCO⁸.

De conformidad con el artículo 5 de los Lineamientos, la Consulta Popular sobre el Pacto Fiscal se llevará a cabo durante los días veintisiete y veintiocho de noviembre, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de diciembre de dos mil veintiuno y estará a cargo del instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Por su parte el artículo 6 de los citados Lineamientos prevé que las personas mayores de 18 años que cuenten con credencial para votar podrán emitir su opinión sobre la pregunta aprobada por el Consejo Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, misma que se presenta a continuación:

“¿Estás de acuerdo en que, cada seis años se revisen los términos de la Coordinación Fiscal y la manera en que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o se sale del Pacto Fiscal?”

Por su parte el artículo 8 del referido ordenamiento señala que la preparación y organización de la Consulta Popular será responsabilidad del Instituto Electoral en coordinación con el Consejo Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza.

Además, señala que los partidos políticos no podrán intervenir en el proceso de la Consulta Popular, conforme con lo establecido por el artículo 154 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

Por su parte, en su artículo 18 los Lineamientos señalan que será el Instituto Electoral quien realizará la promoción y difusión de la consulta popular, debiendo publicar con la suficiente antelación las fechas de las jornadas consultivas, así como

⁸ En adelante Lineamientos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

los domicilios en donde se ubicarán los centros de recepción de opinión. Además se señala que los partidos políticos deberán de abstenerse de la difusión de esta.

Las acciones de promoción y difusión de la Consulta Popular se realizarán desde la aprobación de la convocatoria y hasta el día de la última jornada de consulta, es decir, el día diecinueve de diciembre de dos mil veintiuno.

Sobre esta base, enseguida se analiza el presente asunto.

II. MATERIALES DENUNCIADOS

Promocional “**AGRADECEMOS A JALISCO**”, identificado con número de registro RV02475-21 (televisión).

Imágenes principales



Voz femenina en off: Gracias a ti, vamos a seguir defendiendo Jalisco. Gracias a ti, vamos a poner el ejemplo en todo México; haciendo buenos gobiernos y alzando la voz para que Jalisco reciba un trato justo. Juntos lo hicimos bien, y ahora lo vamos a hacer aún mejor. Gracias por votar por Movimiento Ciudadano. Gracias por refrendarnos tu confianza. Una vez más, gracias. Se vienen tiempos mejores. Defenderemos Jalisco. Movimiento Ciudadano.

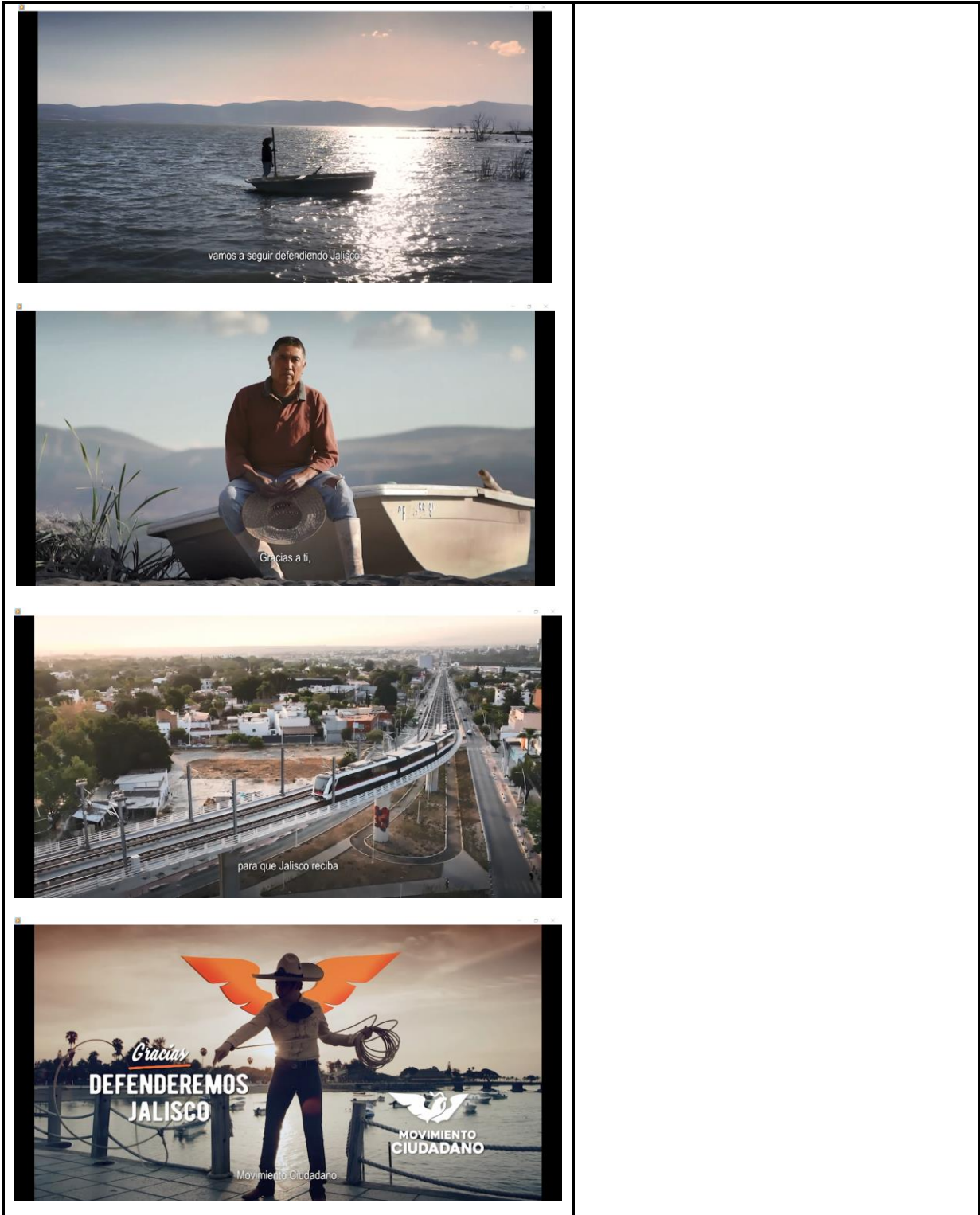


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

Promocional “AGRADECEMOS A JALISCO”, identificado con número de registro RA03030-21 (radio)

Voz femenina en off: Gracias a ti, vamos a seguir defendiendo Jalisco. Gracias a ti, vamos a poner el ejemplo en todo México; haciendo buenos gobiernos y alzando la voz para que Jalisco reciba un trato justo. Juntos lo hicimos bien, y ahora lo vamos a hacer aún mejor. Gracias por votar por Movimiento Ciudadano. Gracias por refrendarnos tu confianza. Una vez más, gracias. Se vienen tiempos mejores. Defenderemos Jalisco. Movimiento Ciudadano.

En este sentido, en el promocional se advierte lo siguiente:

- El promocional denunciado se observan y escuchan frases como: “*Gracias a ti, vamos a seguir defendiendo Jalisco*”, “*...alzando la voz para que Jalisco reciba un trato justo*” “*Gracias por votar por Movimiento Ciudadano*”, “*Gracias por refrendarnos tu confianza*” y “*Defenderemos Jalisco*”.
- Al cierre del promocional en su versión de televisión, aparece el emblema de Movimiento Ciudadano y la frase “*Gracias DEFENDEREMOS JALISCO*”.
- En el promocional de radio contiene elementos auditivos similares, a los antes precisados.

Sentado lo anterior, se procede al análisis de los planteamientos expuestos por el quejoso.

III. DECISIÓN

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el partido político quejoso, consistente en ordenar el cese de la difusión de los spots materia de denuncia, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales denunciados no hacen ninguna referencia al mecanismo de participación ciudadana de consulta popular que se desarrolla en el estado de Jalisco.

Como se expuso previamente, de conformidad con lo previsto en la legislación local en el estado de Jalisco, la consulta popular es el mecanismo mediante el cual los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

habitantes del estado, un municipio o demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los *Lineamientos*, las personas mayores de 18 años que cuenten con credencial para votar podrán emitir su opinión sobre la pregunta aprobada por el Consejo Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, misma que versará sobre el siguiente cuestionamiento: “*¿Estás de acuerdo en que, cada seis años se revisen los términos de la Coordinación Fiscal y la manera en que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o se sale del Pacto Fiscal?*”

Dicho mecanismo de participación ciudadana se llevará a cabo durante los días veintisiete y veintiocho de noviembre, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de diciembre de dos mil veintiuno y estará a cargo del instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Además, se prevé los partidos políticos no podrán intervenir en el proceso de la Consulta Popular conforme con lo establecido por el artículo 154 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

Sentado lo anterior, del análisis preliminar al contenido de los spots materia de denuncia, se tiene que versan sobre el agradecimiento al voto ciudadano en favor del partido denunciado, al utilizar frases como: “*Gracias a ti, vamos a seguir defendiendo Jalisco*”, “*Gracias a ti, vamos a poner el ejemplo en todo México; haciendo buenos gobiernos y alzando la voz para que Jalisco reciba un trato justo*”, “*Gracias por votar por Movimiento Ciudadano*”, “*Gracias por refrendarnos tu confianza*”, “*Una vez más, gracias*”.

Sin que del contenido del spot se advierta alguna referencia al proceso de Consulta Popular que se desarrolla en el estado de Jalisco, ni mucho menos que tenga alguna relación con el cuestionamiento materia del referido ejercicio de participación ciudadana o cuente con contenido tendiente a influir en el ánimo de la ciudadanía en el marco de la Consulta Popular que se desarrolla en dicha entidad federativa.

Ahora bien, el partido quejoso, refiere que en días anteriores, el Gobernador del estado de Jalisco, así como diversos servidores públicos de dicha entidad federativa, han estado posicionando los slogans “*Defenderemos a Jalisco*”, “*Defender a Jalisco*”, “*Exijamos un trato justo*” y “*Trato justo para Jalisco*” en sus



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

redes sociales, para hacer referencia a que existe una supuesta inequidad distributiva del pacto fiscal vigente, por la diferencia entre lo que aporta Jalisco en cumplimiento a dicho pacto y lo que recibe en el presupuesto.

A continuación, se refieren algunas de las publicaciones referidas por el quejoso:



<https://www.facebook.com/AyuntamientodeAyotlan/photos/a.112118877903042/127837126331217/>



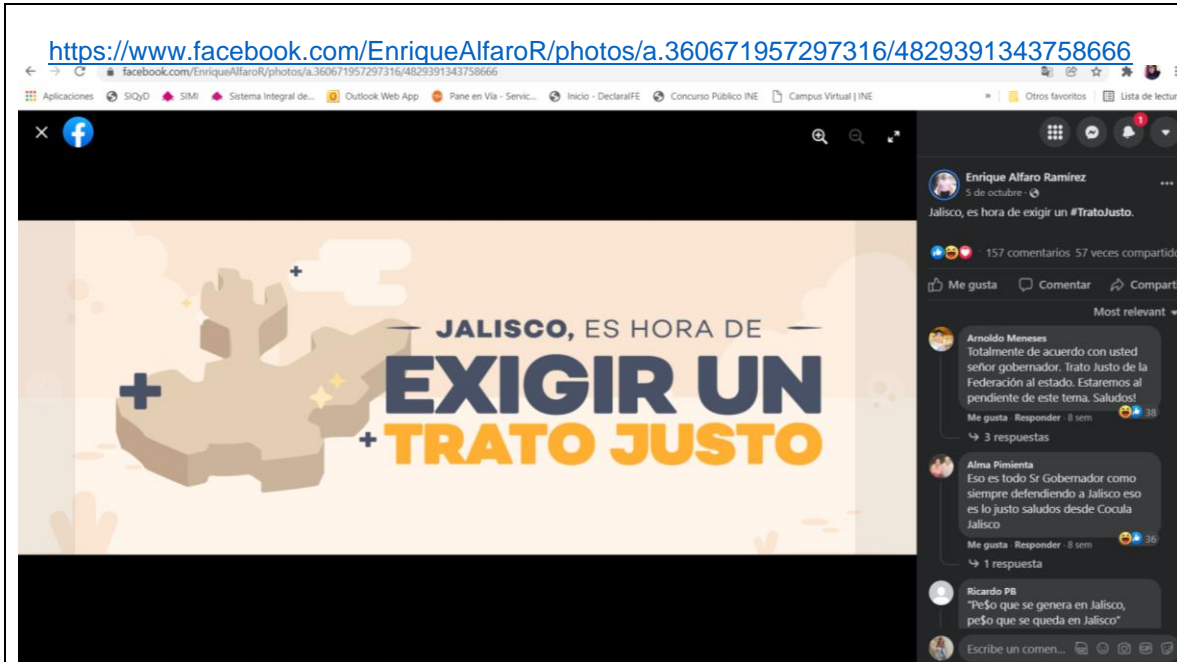


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021



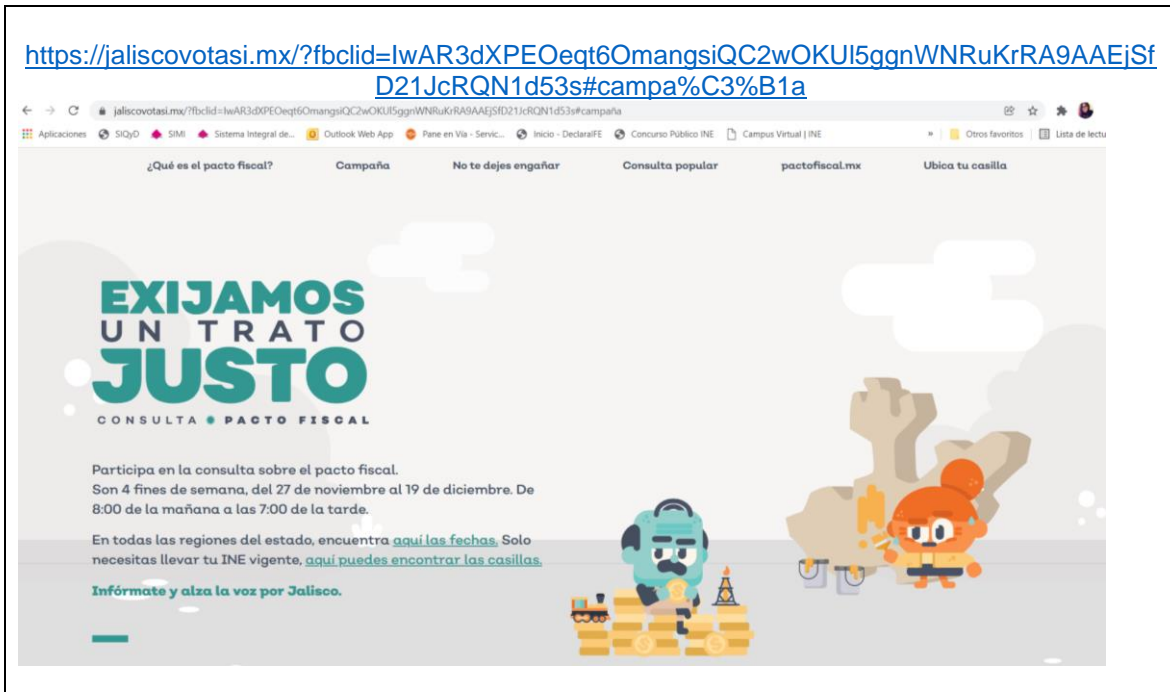


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021



Al respecto, se advierte que la campaña de difusión respecto de la consulta popular en el estado de Jalisco sobre el Pacto Fiscal utiliza el slogan “Exijamos un trato justo”.

Ahora bien, del análisis integral al contenido del promocional denunciado, se considera que el mismo versa sobre el agradecimiento que realiza el partido denunciado a la ciudadanía por haber votado por éste en el proceso electoral pasado.

Lo anterior, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no actualiza un uso indebido de la pauta en periodo ordinario, pues conforme a lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-REP-18/2016, la pauta en periodo ordinario tiene como finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

En este sentido, si bien es cierto que dentro del contenido del spot se advierte la frase “*Gracias a ti, vamos a poner el ejemplo en todo México; haciendo buenos*”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

gobiernos y alzando la voz para que Jalisco reciba un trato justo”, lo cierto es que de dicha frase no se advierte, ni de manera individual ni en su contexto, referencia alguna a la consulta popular que se lleva a cabo en el estado de Jalisco.

En efecto, de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-REP-53/2018, no resulta válido el dictado de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios, sino que debe existir una acción u omisión objetiva y verificable que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, situación que, en este caso, bajo la apariencia del buen derecho, no se da.

Refuerza lo anterior, el hecho de que el promocional objeto de denuncia, ha sido pautado por Movimiento Ciudadano desde el mes de agosto del presente año, por lo que no existe indicio alguno de que se esté en presencia de una campaña orquestada entre el Gobierno Estatal y dicho partido para incidir en el voto de la ciudadanía en el marco de la consulta popular sobre el Pacto Fiscal que se desarrolla en Jalisco.

En este orden de ideas, si bien, el spot denunciado contiene frases como: “...defendiendo Jalisco”, “...*alzando la voz para que Jalisco reciba un trato justo*” o “*Defenderemos Jalisco*”, bajo una perspectiva preliminar, esta Comisión no pueden otorgar las medidas cautelares solicitadas por el partido denunciante, en razón de que la mera similitud o analogía entre el contenido de un spot y las supuestas frases publicadas en redes sociales en el marco de la referida Consulta Popular, son insuficientes para que, desde una mirada en sede cautelar se ordene el cese de la difusión de los spots materia de denuncia, de ahí la improcedencia de la medida cautelar solicitada por MORENA.

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.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-165/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/383/2021

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye al titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de diciembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA