

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR PAULINA DÁVILA VELARDE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PDV/CG/175/2016, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR PARTE DE RICARDO ANAYA CORTÉS Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

Ciudad de México, a 30 de octubre de 2016

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

I. DENUNCIA.¹ El veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el escrito signado por Paulina Dávila Velarde, por su propio derecho, en contra de Ricardo Anaya Cortés y el Partido Acción Nacional, mediante el cual denunció el presunto uso indebido de la pauta por la sobreexposición del denunciado, que pudiera constituir actos anticipados de campaña, por medio de la difusión de los spots de radio y televisión denominados “OC1NA”, atribuible a Ricardo Anaya Cortés y el Partido Acción Nacional.

II. REGISTRO E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² El mismo día, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral acordó, entre otros, recibir la denuncia a la cual le correspondió el número de expediente citado al rubro, reservarse la admisión de la queja y el respectivo emplazamiento a las partes, hasta en tanto se culminara la etapa de investigación preliminar.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, derivado de la investigación preliminar, se acordó admitir a trámite la denuncia de mérito y se ordenó remitir a la Comisión de Quejas

¹ Visible a fojas 1 a 29 del expediente.

² Visible a fojas 30 a 38 del expediente citado al rubro.

y Denuncias, la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares para que en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El treinta de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebró su Septuagésima Octava Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado en la que se discutió la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 38, párrafos 1, fracción I, y 2, 3 y 4; y 40, párrafos 1 y 4, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, en virtud de que la materia de la presente resolución está vinculada con la presunta comisión de conductas que violan lo establecido en el artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al uso de manera permanente de los medios de comunicación social cuyo conocimiento, tratándose de medidas cautelares, corresponde al Instituto Nacional Electoral, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, en términos de lo dispuesto en los preceptos anteriormente señalados, así como en el artículo 470, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

A. HECHOS

- Que en los portales de noticias digitales denominados *Tijuanainformativo*, *La Jornada*, *NOTIMEXPR*, *cambiodigital*, *CI Noreste*, *CAMBIO*, *El Universal*,

almomento.mx, *Notimundo*, *LaPoliticaOnline* y *SDPnoticias.com*, se han presentado diversas declaraciones públicas que aluden a las aspiraciones de Ricardo Anaya Cortés de contender a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional, por lo que derivado del contexto político nacional en días recientes, Ricardo Anaya Cortés y el Partido Acción Nacional presuntamente transgreden la normativa electoral por el supuesto uso de indebido de la pauta, derivado de la presunta difusión de los promocionales intitutados OC1NA, identificado con los números de folio RA02492-16 [versión radio] y RV01981-16 [versión televisión], pautado como parte de las prerrogativas a que tienen acceso el Partido Acción Nacional, en el que presuntamente se promueven el nombre e imagen de Ricardo Anaya Cortes, lo que a juicio de la quejosa, dicha conducta configura una supuesta promoción personalizada, la sobrexposición de la imagen del Presidente Nacional del instituto político de referencia, así como una promoción anticipada de cara a la contienda electoral de 2018.

B. PRUEBAS

Pruebas recabadas por la autoridad

- I. Correo electrónico firmado electrónicamente por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos por el que informa lo siguiente:

Por medio del presente, atendiendo a lo señalado en el punto de acuerdo PRIMERO del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/JGE164/2015 con motivo de la liberación de la segunda fase del Sistema Electrónico relativo a la entrega de órdenes de transmisión y para la recepción y puesta a disposición electrónica de materiales, así como por la implementación del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y Televisión, identificado con la clave INE/JGE193/2016, desahogo el requerimiento señalado a continuación en los términos que se precisan:

Expediente: UT/SCG/PE/PDV/CG/175/2016.

Oficio a desahogar: INE-UT/11393/2016.

**ACUERDO ACQyD-INE-129/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PDV/CG/175/2016**

No. de Gestión: DEPPP-2016-10873

Materia: Los promocionales identificados con los números de folios RA02492-16 y RV01981-16, pautados por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para el periodo ordinario, se encuentran vigentes de conformidad con el escrito PAN/CRT/06/1016, signado por el representante propietario de dicho instituto político ante el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, como se muestra a continuación.

ACTOR	REGISTRO	VERSIÓN	ENTIDAD	ÁMBITO	TIPO	INICIO TRANSMISIÓN
PAN	RA02492-16	oc1na	Nacional	Nacional	Ordinario	28/10/2016
	RV01981-16					

Cabe señalar que en el referido escrito, no se señala la fecha en que concluye la vigencia de su difusión, por lo que, hasta el momento, es indefinida.

Por último, respecto del informe de monitoreo solicitado, una vez concluido el ciclo de validación respectivo, se entregará en alcance al presente.

Por cuanto hace al medio de convicción anteriormente referido, al tratarse de una **documental pública**, en términos de lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso b), de Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, así como en la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 24/2010 de rubro **MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO**, su valor probatorio es pleno.

- II. Acta circunstanciada que certifica el contenido de los portales de noticias referidos por Paulina Dávila Velarde en su escrito de queja, mismos que corresponden a los medios digitales TijuanaInformativo, La Jornada, NOTIMEXPR, cambiigital, CI Noreste, CAMBIO, El Universal, almomento.mx,

Notimundo, LaPolíticaOnline y SDPnoticias.com., por la que se certifica la existencia de las notas referidas en su escrito de queja.

Dicha certificación tiene valor probatorio pleno respecto de la existencia del contenido que ahí se describe, al tratarse de una **documental pública**, ya que fue emitida por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y cuyo contenido o veracidad respecto a su difusión, no está puesta en duda por elemento diverso, en términos de lo previsto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

1. Se encuentra acreditada la existencia y contenido del material denunciado identificado como **OC1NA**, con los números registro **RA02492-16** y **RV01981-16** [versión televisión y radio].
2. Los promocionales fueron pautados por el Partido Acción Nacional, para el periodo ordinario a nivel nacional.
3. De conformidad con la información de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Político, los referidos promocionales están actualmente al aire.
4. Se acredita la existencia y contenido de las notas denunciadas.

TERCERO. ESTUDIO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

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

- Apariencia del buen derecho.
- Peligro en la demora.
- La irreparabilidad de la afectación.
- La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —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 requiere una acción ejecutiva, inmediata y eficaz, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en alto grado de probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.³

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

I. USO INDEBIDO DE LA PAUTA.

MARCO TEÓRICO

Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas

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

de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II del propio precepto constitucional señala, que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho que tienen los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

En este sentido, es importante señalar que el artículo 7, párrafo 9, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos y en campaña los/las candidatos/as independientes, se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley de Partidos y 247 de la Ley”.

De igual manera, el artículo 37, párrafo 1, del mismo 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. Asimismo, dicha disposición señala que 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.

De lo anterior, se desprende que los promocionales pautados por los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión, debiendo ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos y 247 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, abstenerse de atacar la moral, la vida privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

Clasificación de la propaganda

La legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación, entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009, la Sala Superior ha determinado, que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

Mientras que la finalidad de la propaganda electoral, consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las

personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues debe analizarse el contexto subjetivo (persona que emite el mensaje), material (contenido o fraseado del mensaje) o temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo, en función de la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones adecuadas de determinar si su verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Con base en lo anterior ha concluido, que si la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas, entonces es válido concluir, que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- a) La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;
- b) La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados;
- c) La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En este sentido, se puede decir que la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a 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, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

CASO CONCRETO

En primer término, cabe señalar que en autos consta que la difusión de tales promocionales fue ordenada por el Partido Acción Nacional ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, asentándose en la solicitud respectiva que deberían difundirse como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para el periodo ordinario a nivel nacional.

En este contexto, la pretensión de la quejosa es que esta autoridad administrativa electoral nacional ordene el cese de la transmisión de los promocionales pautados por este Instituto a cargo del Partido Acción Nacional.

El contenido de los promocionales [radio y televisión] denunciados es el siguiente:

Promocional "oc1na," RV01981-16 [versión televisión]	
<p>IMÁGENES REPRESENTATIVAS</p> 	<p><i>Ricardo Anaya: Regresó el PRI y México no va por el camino correcto, la economía va mal, la violencia aumenta, la corrupción está peor que nunca.</i></p> <p><i>El PRI se tiene que ir y la opción tampoco es López Obrador, de él no hay nada nuevo que decir, sus locuras han sido, son y seguirán siendo... un peligro para nuestro país.</i></p> <p><i>Pero contigo y con el PAN, sí hay de otra, ten confianza, somos muchos.</i></p> <p><i>Sí se puede, ya verás.</i></p>

ACUERDO ACQyD-INE-129/2016
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
EXP. UT/SCG/PE/PDV/CG/175/2016

 <p>la corrupción está peor que nunca.</p>	<p>Voz en off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.</p>
 <p>Y la opción tampoco es López Obrador.</p>	
 <p>Sus locuras han sido, son y seguirán siendo</p>	
 <p>sí hay de otra</p>	



Promocional "oc1na," RA02492-16 [versión radio]

Voz en off: Habla Ricardo Anaya.

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

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

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

Sí se puede, ya verás.

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

El contenido de dicho promocional arroja lo siguiente:

- a) Es una propaganda que, por su contenido, es atribuible al Partido Acción Nacional.
- b) Menciona temas como corrupción, economía, violencia como problemas actuales del país, refiriendo que sí hay otra opción que es el PAN para cambiar esa situación.
- c) El mensaje se expresa por Ricardo Anaya Cortés, quien actualmente es Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, lo cual es un hecho público y notorio.

Ahora bien, bajo un enfoque preliminar y en apariencia del buen derecho, el contenido de dichos promocionales se ajusta a la naturaleza de la propaganda política y, por ende, que pueden difundir los partidos políticos durante el periodo ordinario, como es el caso.

En este sentido, este órgano colegiado estima **IMPROCEDENTE** la solicitud de adopción de medidas cautelares, atento a las siguientes consideraciones y fundamentos jurídicos.

Bajo la apariencia del buen Derecho, se considera que los promocionales objeto de inconformidad, no podrían generar una violación a un derecho establecido en la normatividad constitucional o legal en materia electoral, o afectar alguno de los principios que rigen los procesos electorales o vulnerar bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, que ameritara la suspensión de su difusión, POR LO SIGUIENTE:

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo 2, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social*, conforme al tiempo de radio y televisión que le sean otorgados por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con la Constitución, las leyes y lo establecido en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en particular en el artículo 37, de este último, los partidos políticos tienen el derecho de determinar libremente el contenido de sus materiales en ejercicio de su libertad de expresión.

En consideración de esta autoridad, los hechos alegados por la quejosa no son suficientes para estimar una probable violación a un derecho establecido en la normativa constitucional o legal, ni sirven de soporte para que, en principio, se pudiera ocasionar una vulneración a alguno de los principios que rigen el proceso electoral y/o a los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen a la materia, que permitiera conceder la medida cautelar solicitada, ya que se trata del ejercicio del derecho constitucional y legal de acceso al tiempo del Estado, en términos de la normativa precisada.

En efecto, del análisis de las constancias del expediente se advierte que se está en presencia de promocionales pautados por el Partido Acción Nacional en ejercicio de su prerrogativa constitucional y legal de acceder a tiempo en radio y televisión, durante el periodo ordinario, sin que su contenido [el cual es coincidente en audio en ambas versiones (radio y televisión)], analizado de manera preliminar, conduzca a una probable violación a la normativa electoral.

Lo anterior, pues del estudio preliminar al conjunto de expresiones que de manera general integran los promocionales denunciados, se puede apreciar que su línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento esencial del Partido Acción Nacional, a manera de crítica, que forma parte del contexto propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político, a partir de alusiones genéricas de relevancia nacional como lo es la corrupción, la economía y la violencia.

Por cuanto hace al derecho de los partidos políticos de tener un uso permanente de los medios de comunicación social, el artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

“Artículo 41. ...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

(...)

Por su parte, los artículos 6° y 7°, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental establecen en relación con la libertad de expresión lo siguiente:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Asimismo, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional conciben de manera homogénea que el derecho a la libertad de expresión encuentra sus límites en el pleno goce de otras libertades, con las que se relacionan, como se puede apreciar:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

- 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*

- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Al respecto, desde la óptica del Sistema Interamericano, se ha considerado que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

Ello, no obstante que, en el contexto del propio sistema interamericano, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y, por ende, admite ciertos límites, siempre y cuando los mismos se encuentren expresamente establecidos legalmente, tengan

un fin constitucionalmente legítimo y resulten razonables, proporcionales y necesarios, como acontece, por ejemplo, con las normas previstas para proteger o garantizar alguno de los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

En este sentido, si bien es cierto que en los promocionales, materia de la denuncia, aparece la imagen y nombre de Ricardo Anaya Cortés, también lo es que, de manera general, se puede observar al denunciado en diferentes cuadros dando un mensaje al receptor **en su calidad de Presidente Nacional del Partido Acción Nacional**, tal y como se muestra en la siguiente imagen:



Bajo este contexto, debe señalarse que la participación de Ricardo Anaya Cortés en el promocional tiene por objeto dar a conocer una posición del citado partido político y no en lo personal, dentro del debate político, respecto de temas como la economía, corrupción, violencia, y la referencia a otros actores políticos; es decir, el contenido de dicho promocional tiene una perspectiva ideológica sustentada por el Partido Acción Nacional, precisamente porque quien emite el mensaje lo hace con la calidad de Presidente Nacional de dicho partido político.

Así, la difusión de su ideario político en los medios de comunicación social, como la radio y la televisión, constituye una de las formas que permiten a los partidos políticos alcanzar sus fines, ya sea durante las campañas electorales o fuera de estas.

Al respecto, cabe señalar que la Sala Superior⁴ ha sostenido que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas. Si se toma en cuenta que este tipo de propaganda tiene como objetivo principal difundir la postura ideológica del partido político, tal circunstancia implica que este tipo de publicidad se encuentre focalizada en la imagen de dicho partido y a sus postulados esenciales contenidos en sus documentos básicos.

Por tal razón, la difusión de cualquier tipo de propaganda política implica, por lo menos, un *elemento sustancial*, que se relaciona con la difusión de ideas o con los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule un partido político identificado, así como su denominación, emblema y el color o colores que lo caractericen.

En efecto, del análisis preliminar al mensaje de los promocionales denunciados, permite concluir que contiene elementos relacionados con la postura ideológica del Partido Acción Nacional, es decir, crítica a políticos o funcionarios corruptos, economía y aumento de la violencia, lo que bien puede traducirse en un intento de propiciar un debate nacional en torno a esos aspectos.

Criterio similar al anterior, ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-31/2016.

Bajo esta lógica y la apariencia del buen Derecho, en el caso que ahora nos ocupa, no es posible advertir que la intervención de Ricardo Anaya Cortés implique un posicionamiento a su favor y que, en consecuencia, se pueda generar una sobreexposición tanto de su persona como del propio partido político, ni mucho menos que implique una ventaja indebida frente a los demás, como lo sugiere la quejosa, dado que no se aprecia que haga alusiones hacia su persona, ni manifestaciones que dejen advertir algún tipo de aspiración o proyecto personal.

⁴ Así lo consideró al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-198/2009

En efecto, en concepto de esta autoridad electoral, la sola aparición del denunciado no permite a esta autoridad electoral sostener que existe una promoción personal, ni mucho menos una exposición indebida, pues para ello se requieren diversos elementos que en su conjunto, pudieran suponer tales cuestiones, sin que en el caso se adviertan, como se razona en párrafos subsecuentes.

Cabe destacar que, del análisis al caudal probatorio que hasta el momento obra en el expediente citado al rubro, particularmente de las notas periodísticas publicadas en los medios digitales *Tijuana Informativo, la Jornada, Notimexpr, Cambio Digital, El noreste, Cambio, El Universal, Al momento.mx, Notimundo, La Política online y SDPnoticias.com*, no se aprecia que el ahora denunciado Ricardo Anaya Cortés haya manifestado contar con alguna aspiración personal para ocupar la candidatura a algún cargo de elección popular, como por ejemplo, Presidente de la República Mexicana, elemento que, en su caso, pudiera ser tomado en consideración por esta autoridad para ponderar un eventual propósito de posicionamiento de su persona.

Del contenido de dichas notas informativas, se hace alusión a que: a) durante un evento en Tijuana, Baja California, dentro de la gira de Ricardo Anaya Cortés como Presidente Nacional del Partido Acción Nacional por dicho estado, algunos partidarios mostraron su simpatía por él para ser candidato en algún momento, sin que el denunciado propiamente haya expresado tener alguna aspiración; b) ciertos militantes del propio partido político aseguran que Ricardo Anaya tiene la aspiración para competir por la Presidencia de la República, y que le exigen se defina si desea o no ser candidato al citado cargo, para que, en su caso, deje el cargo partidario que ostenta, y c) algunos otros militantes atribuyen al Presidente de este partido, utilizar la estructura y recursos del partido en beneficio de un proyecto personal.

Es decir, si bien en las notas periodísticas ofrecidas por la quejosa, se hace referencia a posibles aspiraciones de Ricardo Anaya Cortés para ser candidato al cargo de Presidente de la República en el próximo proceso electoral, tales manifestaciones no son atribuibles a él, sino a terceras personas.

Por otra parte, no pasa desapercibido que en algunas notas, se señala que en un evento celebrado el catorce de octubre del presente año en Baja California, el ahora

denunciado Ricardo Anaya Cortés reconoció su pretensión de ser Presidente (*Cambio*) al señalar:

(...)

Ricardo Anaya Cortés reconoció el pasado fin de semana que sí aspira a ser presidente de México luego que fue destapado el jueves en Tijuana, Baja California, aunque rechazó dejar la dirigencia nacional del PAN, como se lo exigieron el gobernador Rafael Moreno Valle y el ex dirigente nacional, Gustavo Madero Muñoz, para que hubiera un “piso parejo” en la contienda al interior del albiazul.

(...)

Sin embargo, también en algunas otras se indica que dicha persona se ha descartado para las elecciones de dos mil dieciocho (*Notimexpr*). Por lo tanto, al ser contradictorias en la información que proporcionan, carecen de suficiente valor convictivo para esta autoridad.

De igual manera, la quejosa atribuye una presunta promoción personalizada de Ricardo Anaya Cortés, la cual hace depender de la aparición en el spot denunciado de la figura, la voz, el nombre y el cargo de este último.

Al respecto, este colegiado considera que no le asiste la razón a la denunciante en razón de que, como se señaló parágrafos arriba, se trata de spots del Partido Acción Nacional en uso de su prerrogativa, y no de propaganda gubernamental, que es la que sujeta a las limitaciones previstas en el artículo 134 constitucional. Asimismo, el denunciado no es servidor público ni tampoco es uno de los sujetos obligados por el referido artículo 134 de la Constitución Federal.

Para reforzar lo hasta aquí argumentado, la Sala Superior, en la sentencia dictada en el expediente del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-112/2010, ha establecido que la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

En ese sentido, ha considerado que el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aún más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como son los partidos políticos o sus dirigentes, que, dados los fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante status constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas. Pero ello no implica, en modo alguno, la supresión o el sacrificio ilimitado de los derechos de las personas públicas.

Así, los partidos políticos tienen asignada constitucionalmente una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática, ya que tienen el status constitucional de entidades de interés público.

A mayor abundamiento, conforme con los parámetros de análisis que la Sala Superior consideró respecto de un caso relacionado con la supuesta promoción o posicionamiento personalizado de dirigentes partidistas, al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-18/2016 y su acumulado, en la que refirió a elementos como la centralidad del sujeto, direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional, se tiene lo siguiente:

- a) **Centralidad del sujeto: Este elemento sí se colma.** En efecto, si se toma en cuenta de manera integral el contenido del material denunciado, se puede concluir preliminarmente que tanto la figura, como el nombre y voz de Ricardo Anaya Cortés, sí tienen una predominancia destacada.
- b) **Direccionalidad del discurso: Este elemento no se colma.** Del análisis integral del mensaje, no se advierte la intención clara, a futuro, de posicionarse frente a la ciudadanía a algún cargo de elección popular, pues no hay referencia respecto a una posible aspiración para ocupar un puesto de esta categoría.

En efecto, en un análisis preliminar del mensaje contenido en los promocionales denunciados, se advierte que la direccionalidad de su discurso está encaminada a plantear un debate a partir de sus posiciones e ideología respecto de temas de interés general de una sociedad democrática, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a la naturaleza de la propaganda política.

- c) **Coherencia narrativa: Este elemento no se colma.** Al no actualizarse en su conjunto los dos elementos anteriormente analizados, obviamente no existe base para establecer una coherencia narrativa que evidencie la intención de realizar un posicionamiento susceptible de generar una violación en materia de propaganda político electoral.

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que los spots de radio y televisión que nos ocupan, se enmarcan en un contexto meramente informativo hacia la ciudadanía respecto de temas de interés general, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, en aras de promover la participación política de la sociedad.

Criterio similar fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo ACQyD-INE-218/2015, mismo que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-569/2015.

Por último, resulta conveniente destacar lo razonado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-040/2016, por advertir esta autoridad una similitud con el asunto que ahora nos ocupa:

...

Teniendo en cuenta lo anterior, el referido promocional bajo la apariencia del buen derecho, no puede estimarse que implique la promoción personalizada del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, ya que su análisis en su justa dimensión, permite estimar que se encuentra amparado dentro de los tiempos

de radio y televisión que como prerrogativa, tiene asignados el partido MORENA.

En efecto, si bien es cierto en el spot se hace referencia al ciudadano Andrés Manuel López Obrador, no lo es menos que hay una referencia contundente de que lo hace en su calidad de Presidente Nacional de Morena, con la finalidad de expresar a la ciudadanía cuál es el posicionamiento de dicho partido político, respecto a lo que considera la indebida compra de aviones que ha hecho el gobierno federal.

Así es, las menciones que realiza no pueden entenderse más allá del contexto del debate político, a través de las cuales el partido MORENA, a través de su presidente, está externando su opinión y crítica fuerte, respecto a la forma en que, a su parecer, se gastan los recursos públicos, pues el hilo conductor del mensaje que se quiere dar a la ciudadanía es que hubo un gasto excesivo en la adquisición de aeronaves, mientras que la población en general, sólo reciben malos productos alimenticios.

Como se puede constatar, en ningún momento se hace alusión a expresiones ajenas al debate político que, desde una perspectiva de la apariencia del buen Derecho, pudieran entenderse que son emitidas a nombre del ciudadano citado, dado que nunca se hace referencia a alguna elección, propuesta personal de gobierno, políticas públicas a implementar y, menos aún, llamamiento al voto, que pudiera dar lugar a considerar que estamos en presencia de una promoción personalizada.

Por el contrario, como se dijo, estamos ante una crítica aguda hacia al gobierno, construida bajo situaciones que sólo buscan externar la opinión de un instituto político respecto a cómo, desde su punto de vista, se ha gastado el dinero público así como lo que desde su parecer, se le entrega al pueblo por su voto, aseveraciones que como tales, se encuentran amparadas en el derecho a la libertad de expresión de la que goza dicho instituto político.

Sobre esto último, es importante señalar que en materia electoral se reconoce que la función de una contienda es permitir el libre flujo de las distintas manifestaciones u opiniones de los ciudadanos y demás actores políticos, es

decir, la existencia de un cúmulo de ideas, que se ajuste a los límites constitucionales.

Por lo tanto, los partidos políticos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural.

*En dicho ejercicio de su libertad, a través de cualquier medio o procedimiento de su elección, pueden expresar sus opiniones sobre todo tópico, porque no existen temas que, a priori, estén vedados o sean susceptibles de una censura previa. En tal sentido, **el contenido del promocional materia de análisis impone un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión y, que dentro del contexto del debate político, adquiere un mayor margen de tolerancia a la crítica.***

Bajo este contexto, las expresiones que se emiten dentro de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene derecho un partido político, impone que se valoren con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios, apreciaciones o aseveraciones proferidas, máxime cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general, en una sociedad democrática.

De esa suerte, resulta equívoca la afirmación de la autoridad responsable, en el sentido de que en el caso que nos ocupa, hubo una sobreexposición del dirigente partidista, ya que eso correspondería en todo caso a una valoración de fondo del asunto.

...

II. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA.

MARCO TEÓRICO.

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- a) **Actos Anticipados de Campaña:** Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

Artículo 242.

2. *La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*
3. *Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

Artículo 445.

1. *Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*
 - a) *La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de una candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:⁵

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, ha sostenido, acerca de la configuración de los actos anticipados de campaña,⁶ lo siguiente:

*Por lo tanto, la Sala Superior colige que en lo concerniente al presente asunto:
* No toda referencia o manifestación que encuentra algún punto de coincidencia o conexión con una plataforma electoral, por sí misma, se traduce en un acto anticipado de campaña.*

...

** De ese modo, lo que prescribe la normatividad, reside en buscar un apoyo en la ciudadanía en general, frente a la cual, en forma abierta, se divulgue una oferta de gobierno y/o plataforma electoral y/o se solicite el voto mediante actos proselitistas, ya que es esto último lo que no pueden realizar los aspirantes, precandidatos o candidatos designados, antes del inicio de las campañas.*

⁵ SUP-JRC-228/2016

⁶ SUP-JRC-345/2016

** Las expresiones o manifestaciones sobre temas que están en el interés de la opinión pública, configuran actos anticipados de campaña cuando se traducen, de forma objetiva, en un proselitismo que busca promover una candidatura antes del periodo legalmente previsto para tal fin.*

...

CASO CONCRETO

En relación con lo aducido por la quejosa en el sentido de que el promocional denunciado podría constituir un acto anticipado de campaña, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, toda vez que no cumple con los extremos determinados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de los tres elementos que debe contener la propaganda para considerar que pudiera constituir un posible acto anticipado de campaña.

En este sentido, se procede a hacer el análisis conforme a lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues el promocional denunciado fue pautado por el Partido Acción Nacional dentro de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- **Elemento temporal: Este presupuesto sí se colma**, en atención a que aún y cuando no nos encontramos en el desarrollo de un proceso electoral, el máximo Tribunal de la materia, estableció⁷ que la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña se pueden denunciar dentro o fuera de un proceso electoral, en virtud de que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con miras en algún proceso electoral.

⁷ Tesis XXV/2012, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, consultable en la página de internet <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXV/2012>.

- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho del promocional denunciado, no contiene la presentación de una candidatura, propuestas de campaña, no presenta la plataforma electoral, ni invita a votar por él.

Por todo lo razonado, esta autoridad electoral, bajo la apariencia del buen derecho, considera que los elementos contenidos en el spot denunciado, no configuran actos anticipados de campaña, en virtud de que, no se aprecia algún acto tendente a solicitar el voto del electorado o algún apoyo para la obtención de una eventual candidatura a favor de Ricardo Anaya Cortés, con lo cual, como ya se dijo, no se actualiza el elemento subjetivo que refiere el criterio jurisdiccional antes señalado y analizado.

En ese sentido, como ya se dijo anteriormente, se considera que los spots de radio y televisión que nos ocupan, se enmarcan en un contexto meramente informativo hacia la ciudadanía respecto de temas de interés general, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, en aras de promover la participación política de la sociedad, sin que pueda considerarse como actos anticipados de cara a la contienda electoral de 2018 por parte de los denunciados.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

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, 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.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y

471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, 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 Paulina Dávila Velarde, respecto de los promocionales denominados *OC1NA*, con número de folio RA02492-16 y RV01981-16, en sus versiones para radio y televisión respectivamente, pautados por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión en el periodo ordinario, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **TERCERO** de este acuerdo.

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 **CUARTO**, la presente resolución es impugnable 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 treinta de octubre de dos mil dieciséis, por la mayoría de votos de las Consejeras Electorales Adriana Margarita Favela Herrera y Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y el voto en contra del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión José Roberto Ruiz Saldaña, quien anunció la emisión de un voto particular.

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

DR. JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA