



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR PARTE DEL PRECANDIDATO ÚNICO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE DURANGO POSTULADO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Distrito Federal, a veintinueve de diciembre de dos mil quince.

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

I. DENUNCIA.¹ El veintisiete de diciembre de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el escrito signado por Francisco Gárate Chapa, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual solicitó el dictado de una medida cautelar, lo anterior derivado de la difusión en radio y televisión del spot denominado "Spot registro EVV", identificado por esta autoridad con las claves RV02499-15 y RA03763-15, en el que a juicio del quejoso, se promociona la imagen y nombre de Esteban Villegas Villareal, en su carácter de precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la gubernatura del estado de Durango, en forma presuntamente indebida, lo que podría constituir un uso indebido de la pauta.

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DE PRONUNCIAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES, E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR². El veintiocho de diciembre de dos mil quince, se tuvo por recibida la denuncia planteada, ordenándose radicar el presente asunto con el número de expediente citado al rubro, admitiéndose a trámite y reservándose acordar lo conducente respecto al emplazamiento y al pronunciamiento de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso; asimismo, se ordenó realizar diligencias de investigación con el propósito de esclarecer los hechos denunciados.

¹ Visible a fojas 1 a la 12 del expediente citado al rubro.

² Visible a fojas 13 a la 22 del expediente citado al rubro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

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

IV. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. El veintinueve de diciembre de la presente anualidad, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebró su Centésima Vigésima Sesión Extraordinaria urgente, 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. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el caso, al tratarse de un posible uso indebido de la pauta, por parte de Esteban Villegas Villarreal, precandidato único para la elección de gobernador que se lleva a cabo en el estado de Durango y el cual fue postulado por el Partido Revolucionario Institucional, es que este órgano colegiado cuenta con atribuciones para conocer sobre la solicitud de medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

A. HECHOS

La supuesta difusión de un promocional denominado **Spot registro EVV**, con los números registro **RV02499-15 (versión televisión)** y **RA03763-15 (versión radio)**, en el que aparece Esteban Villegas Villareal, en su carácter de precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la gubernatura del estado de Durango.

B. PRUEBAS

- Pruebas recabadas por la autoridad

Documentales públicas.

1. Consistente en el Oficio **INE/DEPPP/DE/DAI/6039/2015³**, de veintiocho de diciembre del presente año, por medio de cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos remite información relacionada con los promocionales identificados con los folios **RV02499-15** y **RA03763-15**, pautados por el Partido Revolucionario Institucional como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para la precampaña del proceso electoral local en el estado de Durango, según se detalla a continuación:

Actor Político	Número de Registro	Versión	Entidad	Ámbito	Tipo	Inicio transmisión	Última transmisión	Oficio inicio transmisión	Oficio fin transmisión
PRI	RV02499-15	Spot registro EVV	Durango	Loc.	Pre campaña	25/12/2015	N/A	Escrito de 18 de diciembre de 2015	N/A
PRI	RA03763-15	Spot registro EVV	Durango	Loc.	Pre campaña	25/12/2015	N/A	Escrito de 18 de diciembre de 2015	N/A

2. Acta circunstanciada de veintiocho de noviembre del año en curso⁴ de la página de internet http://www.pridgo.org.mx/documentos_procesos/CONVO.pdf, en la

³ Visible a foja 69 y 70 del expediente

⁴ Visible a fojas 31 a 59 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

que se hizo constar la existencia y contenido de la **CONVOCATORIA PARA LA SELECCIÓN Y POSTULACIÓN DEL CANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE DURANGO, POR EL PROCEDIMIENTO DE CONVENCIÓN DE DELEGADOS, EN EL PROCESO ELECTORAL 2015-2016**, del Partido Revolucionario Institucional.

Por cuanto hace a los medios de convicción anteriormente referidos, al tratarse de **documentales públicas**, 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.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ✓ Se encuentra acreditada la existencia y contenido del material denunciado identificado como **Spot registro EVV**, con los números registro **RV02499-15 (versión televisión) y RA03763-15 (versión radio)**.
- ✓ De conformidad con la información de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Político, los referidos promocionales están difundándose actualmente.
- ✓ La selección y postulación de candidato a gobernador del estado de Durango, será a través del procedimiento de convención de delegados.⁵
- ✓ Esteban Villegas Villarreal fue registrado como precandidato único para la contienda interna del Partido Revolucionario Institucional para el cargo de Gobernador del estado de Durango, lo cual se invoca como un hecho

⁵ De acuerdo a lo establecido en la **CONVOCATORIA PARA LA SELECCIÓN Y POSTULACIÓN DEL CANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE DURANGO, POR EL PROCEDIMIENTO DE CONVENCIÓN DE DELEGADOS, EN EL PROCESO ELECTORAL 2015-2016**,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

público y notorio, derivado de diversas notas periodísticas publicadas en diversas páginas de internet, las cuales dan cuenta de tal hecho.⁶

TERCERO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL QUEJOSO

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.

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.

⁶ Lo anterior puede ser consultado en las paginas de internet <http://www.20minutos.com.mx/noticia/40245/0/villegas-se-registra-como-precandidato-unico-a-la-gubernatura-en-pri/>, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5TfXkVeav_MJ:www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/14/villegas-se-registra-como-precandidato-unico-del-pri+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx, y <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=554899&idFC=2015>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

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 Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

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 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁷

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

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En primer término, cabe señalar que la difusión de los promocionales denunciados fue ordenada por el Partido Revolucionario Institucional ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión a la que tiene derecho dicho instituto político para el periodo de precampaña que se celebra actualmente en el estado de Durango.

En este contexto, la pretensión del partido político denunciante es que esta autoridad administrativa electoral nacional ordene el cese de la transmisión de los promocionales denunciados, derivado del presunto uso indebido de la pauta por parte del Esteban Villegas Villarreal, en virtud de que al ser un precandidato único a la elección interna del instituto político en cita, no tiene derecho al acceso a promocionarse en la radio y televisión.

En este sentido, para poder determinar la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, esta autoridad electoral considera oportuno realizar la descripción de los materiales denunciados, mismos que son del tenor siguiente:

IMÁGENES REPRESENTATIVAS RV02499-15

AUDIO

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



Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

<p>EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</p>	<p>ESTEBAN VILLEGAS VILLARREAL MÁS UNIDOS MÁS FUERTES EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</p>	<p>Voz en off:</p> <p><i>El Partido Revolucionario Institucional vive gracias a su militancia.</i></p> <p><i>Hoy se forma una verdadera alianza.</i></p> <p><i>Con la riqueza de los llanos.</i></p> <p><i>Con la fuerza productiva de la sierra.</i></p>
<p>HOY SE FORMA UNA VERDADERA ALIANZA</p>	<p>CON LA FUERZA PRODUCTIVA DE LA SIERRA</p>	<p><i>Con el trabajo duro de las quebradas.</i></p> <p><i>Y con el gran ejemplo de lucha y de prosperidad de nuestra comarca lagunera.</i></p> <p><i>Por un</i> <i>PRI imbatible.</i></p> <p><i>¡Más unidos!</i></p>
<p>CON LA RIQUEZA DE LOS LLANOS</p>	<p>Y CON EL GRAN EJEMPLO DE LUCHA Y DE PROSPERIDAD DE NUESTRA COMARCA LAGUNERA</p>	<p><i>¡Más fuerte!</i></p> <p><i>¡Que viva Durango!</i></p>
<p>POR UN PRI IMBATIBLE</p>		



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

RA03763-15 (Radio)

Voz mujer en off: Te habla Esteban Villegas Villareal, Precandidato a Gobernador del estado de Durango.

Voz hombre en off: El PRI, es y siempre será más grande que las diferencias, del mismo tamaño que nuestros ideales, y siempre al servicio de la gente.

Hoy los duranguenses tienen certeza de que el PRI está listo, más unido y más fuerte que nunca.

¡Que viva Durango!

Voz hombre en off: Propaganda dirigida a los delegados a la convención estatal del PRI.

Como se observa de la descripción del material denunciado, se observan en esencia las siguientes características:

- a) Se trata de propaganda alusiva a la precandidatura a gobernador de Durango de Esteban Villegas Villareal, postulado por el Partido Revolucionario Institucional.
- b) El promocional denunciado alude a temas genéricos vinculados con temas relacionados con la fuerza productiva y la riqueza natural del estado.
- c) Tanto en el promocional de televisión así como su correlativo en radio, se advierte que la propaganda está dirigida a los Delegados a la Convención Estatal del Partido Revolucionario Institucional, y Esteban Villegas Villarreal se ostenta con la calidad de precandidato de dicho instituto político.

Este órgano colegiado estima **PROCEDENTE** la solicitud de adopción de medidas cautelares, atento a las siguientes consideraciones.

Es un hecho público y notorio en términos de lo establecido en el artículo 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que Esteban Villegas Villarreal se encuentra registrado como precandidato único a la elección interna del Partido Revolucionario Institucional, para el cargo a gobernador del estado de Durango, tal y como se advierte de diversas notas periodísticas publicadas en internet, mismas que refieren lo siguiente:⁸

⁸ Consultable en <http://www.20minutos.com.mx/noticia/40245/0/villegas-se-registra-como-precandidato-unico-a-la-gubernatura-en-pri/>, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5TfXkVeav_MJ:www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/14/villegas-se-registra-como-precandidato-unico-del-pri+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx, y <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=554899&idFC=2015>



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- El ex alcalde de Durango, Esteban Villegas Villareal se registró como precandidato único a la gubernatura en el Partido Revolucionario Institucional.
- El evento tuvo lugar en la sede del partido Revolucionario Institucional, y estuvieron los cinco aspirantes a la precandidatura, mismos que declinaron a dicho cargo, quedando como precandidato único Esteban Villegas Villarreal.

Asimismo, es preciso establecer que de acuerdo de la cláusula **SEPTIMA** de la **CONVOCATORIA PARA LA SELECCIÓN Y POSTULACIÓN DEL CANDIDATO A GOBERNADOR DEL ESTADO DE DURANGO, POR EL PROCEDIMIENTO DE CONVENCIÓN DE DELEGADOS, EN EL PROCESO ELECTORAL 2015-2016**, se advierte que el registro de los aspirantes a la precandidatura se llevó a cabo al día trece de diciembre del año en curso.

Aunado a lo anterior, el periodo de las precampañas en la elección local que se está desarrollando en el estado de Durango, transcurre del once de diciembre de dos mil quince al diecinueve de enero de dos mil dieciséis, por tanto, es evidente que los plazos establecidos en la convocatoria antes citada para el registro de precandidatos en la contienda interna del Partido Revolucionario Institucional, ha fenecido, por lo que es válido suponer que no existe el registro de otros precandidatos más que el de Esteban Villegas Villarreal, como precandidato único del partido político de referencia, sin que esta autoridad electoral a la fecha del presente acuerdo, tenga conocimiento de alguna otra convocatoria por parte del instituto político en cita.

Asimismo, el procedimiento de selección interna será a través del procedimiento de Convención de Delegados, tal y como se desprende de la Convocatoria emitida para tal efecto.

Por otra parte, se tiene acreditada que en la actualidad se encuentran difundándose los promocionales denunciados alusivos a la precandidatura del ciudadano antes mencionado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

Ahora bien, esta autoridad electoral, considera que la medida cautelar solicitada debe concederse, a fin de evitar alguna afectación o daño irreparable al principio de equidad en la contienda que se encuentra en desarrollo en el proceso electoral en el estado de Durango.

Lo anterior se considera así, ya que la razón de las precampañas a las que tienen derecho los precandidatos en los procesos de selección interno de los partidos políticos, es para el efecto de que al interior de los mismos, dos o más aspirantes a un cargo de elección popular, busquen obtener una candidatura, ajustando su actuar a las normas que rigen la materia.

Sustentar lo contrario, sería ir en contra de los fines para los que fue creada la etapa de precampañas en un proceso interno de los partidos políticos, lo cual podría causar una afectación al principio de equidad que debe regir en toda contienda electoral.

Con base en lo anterior, el hecho de que Esteba Villegas Villarreal en su calidad de precandidato único, difunda dicha precandidatura a través de la radio y televisión, no solamente se circunscribe a un plano interno del partido político por el que contiende, es decir, no se limita o dirige exclusivamente ante los delegados de la convención estatal del Partido Revolucionario Institucional, sino que dicha difusión, trasciende más allá de la democracia interna del partido, pues bajo la apariencia del buen derecho, su difusión ya es del conocimiento de la ciudadanía en general del estado de Durango, lo que podría dar una afectación al principio de equidad que debe regir en toda contienda electoral, además que dicha situación ya no cumple con la finalidad de los actos propios de los actos de precampaña, que supone la existencia de dos o más precandidatos que contienda entre sí.

Además, el hecho de que en los promocionales materia de estudio se contemple la mención de que la propaganda está dirigida a los delegados de la convención estatal del partido político de referencia, no es suficiente para poder justificar la transmisión de dichos promocionales, de manera general y con impacto en la ciudadanía, pues se insiste, los mismos al ser difundidos en radio o televisión escapan de la esfera interna de una elección interpartidista a un cargo de elección popular.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por tal motivo, esta autoridad electoral considera que Esteban Villegas Villarreal al tener el carácter de precandidato único, no puede realizar una difusión masiva en radio y televisión de su precandidatura dirigido a la ciudadanía en general, ya que tal situación corresponde a otra etapa del proceso electoral.

Esto es así, ya que su promoción debe estar dirigida exclusivamente a los integrantes de ese órgano, o bien, a los sectores, organizaciones y al movimiento territorial del partido político que constituyen las instancias previas, de las cuales surgen los correspondientes delegados.

Por tanto, el hecho de que el precandidato único de que se trata, esté sujeto a la ratificación de un órgano para obtener en su caso la candidatura a la gubernatura del estado de Durango, no pueden dirigirse a dicho órgano a través de la difusión masiva de promocionales en radio y televisión, ya que tal situación resulta desproporcionada con la finalidad que se persigue.

Aunado a lo anterior, en los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y la distribución de tiempos en radio y televisión, el principio de equidad cobra relevancia, ya que es a través de la transmisión de promocionales en los medios de comunicación masiva que la figura de los contendientes (precandidatos, posteriormente candidatos) se posiciona ante el público, por ello, de actualizarse un escenario contrario a dicho principio, en la distribución de este tiempo, se puede trascender en el proceso electivo de mérito.

Además, la particular trascendencia estriba en que los promocionales de radio y televisión tienen, por su naturaleza y forma de difusión, alto alcance y penetración en el auditorio, y cobra mayor necesidad que el tiempo al aire se distribuya en la forma y términos que establecen las leyes y, conforme al mecanismo definido por el instituto político para la elección de candidato a Gobernador de la entidad referida, es decir, en este proceso electoral local sería mediante proceso interno de selección con participación de cuando menos dos precandidatos que sería sometidos al escrutinio y votación de su militancia.⁹

⁹ Criterio similar sostuvo la Sala Regional Especializada al dictar la sentencia SRE-PSC-284/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Criterios similares ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-169/2011, en el cual medularmente sostuvo lo siguiente:

“En efecto, el derecho de realizar precampaña de [...], se limitó a dar a conocer su propuesta a un universo cerrado de destinatarios; a saber, los delegados registrados en la Convención, puesto que únicamente en ellos recayó la determinación final sobre la aprobación o no de la candidatura respectiva, así como a los sectores y organizaciones del partido político que sirvieron como base de su nombramiento o elección, de lo que se sigue que cualquier otro acto de precampaña, cuya realización, contenido o efectos que se consideren fuera del supuesto indicado, no puede estimarse jurídicamente permitido, porque esto implicaría un posicionamiento indebido frente al electorado...”

En ese sentido, lo razonable es que el precandidato único se limite a difundir su propuesta y plan de trabajo con el inequívoco propósito de obtener el voto favorable de los Delegados, o bien, de los miembros del partido que participan en los procesos previos en los que se designan o eligen a los mismos pero, se insiste, no es jurídicamente permitido que el precandidato único realice reuniones, entrevistas y demás actividades masivas en espacios públicos que tengan por objeto promover su imagen personal ante la ciudadanía o el electorado en general, toda vez que esos destinatarios son totalmente ajenos al mecanismo de elección de candidatos a través de Convención de Delegados, cuando se registra una sola precandidatura”.

De igual forma, debe tenerse en cuenta lo establecido en el Acuerdo CG474/2011, emitido por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, en atención a la sentencia de aclaración de oficio dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y como respuesta a cuestionamientos formulados por el entonces precandidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador, en donde en dicha determinación, se estableció como conclusión a la respuesta formulada a la pregunta 5, lo siguiente:

“5. ¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el IFE?”

El artículo 49, párrafo 2, del Código Federal Electoral consigna que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Si bien el Código Electoral Federal no prevé el supuesto de la “precandidatura única”, varias sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral han tratado este asunto y su tendencia es la de no permitir que los tiempos de radio y televisión -prerrogativa de los partidos y no de los candidatos o precandidatos- no puedan ser utilizadas en el supuesto de los “precandidatos únicos”.

Y no sólo es el Tribunal Electoral. En la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte señaló que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo, no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente.

La Corte sostuvo que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

El Consejo General del IFE, también ha sostenido que las precampañas deben ceñirse exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos de cada partido político o coalición, por lo que es requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, lo contrario va contra la naturaleza de las precampañas. Bien que se presente un precandidato único o, se trate de una designación directa, deviene innecesario realizar actos de precampaña, pues no se requiere promoción de las propuestas debido a que la candidatura esta ya definida.

Por tanto, los precandidatos únicos o candidatos electos por designación directa, que realicen actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, a fin de publicitar sus plataformas electorales, programas de gobierno o, posicionar su imagen frente al electorado, incurrirían en actos anticipados de campaña, pues tendrían una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.

Dados esos argumentos, el Consejo General del IFE, considera que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña.

Tal resolución, fue confirmada por la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, al resolver el recurso de apelación de clave SUP-RAP-3/2012, en la que medularmente estableció lo siguiente:



Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Incluso, en concepto de esta Sala Superior, el Consejo General responsable sí llevó a cabo la ponderación apuntada en función de las condiciones particulares de cada partido o coalición electoral, pues determinó que los "precandidatos únicos" no tienen derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral.

Lo anterior, a diferencia de los precandidatos que se encuentran participando en una contienda interna, quienes sí pueden aparecer, realizar actos de precampaña y difundir su propaganda de precampaña, en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior fue reiterado en el acuerdo INE/CG345/2014, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el dieciocho de diciembre de dos mil catorce, en el que se desahogó la consulta formulada por el partido Movimiento Ciudadano, en el cual se sostuvo a manera de conclusión lo siguiente:

En ese sentido, al no encontrarse en una etapa de competencia interna partidista para la obtención de la candidatura a un cargo de elección popular, la garantía del derecho a la libertad de expresión de los precandidatos únicos no debe ser tutelada a través de las prerrogativas de tiempos en radio y televisión de los partidos políticos o coaliciones, pues tendrían una ventaja indebida frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de equidad, rector de los procesos electorales.

Robustece lo anterior, lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo, **no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente.**

Como se advierte de los anteriores criterios, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sustentado, en reiteradas ocasiones, el criterio que los precandidatos únicos no tienen derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, a diferencia de dos o más precandidatos que se encuentran participando en una contienda interna, quienes sí pueden aparecer, y realizar



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

actos de precampaña y difundir su propaganda de precampaña, en los tiempos de radio y televisión administrados por el propio instituto.

Ahora bien, no pasa inadvertido para este órgano colegiado, el último criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al dictar la sentencia SUP-REP-41/2015 y acumulado SUP-REP-44/2015, en el que medularmente sostuvo lo siguiente:

- ✓ No se advierte disposición constitucional, legal o partidista expresa, de la cual se pueda arribar a la conclusión que los precandidatos únicos tengan prohibido llevar a cabo actos tendentes a obtener el respaldo necesario para obtener la calidad jurídico-política de candidato a un cargo de elección popular, a través del acceso a la radio y televisión.
- ✓ El hecho de que se registre un solo precandidato no tiene como consecuencia su nominación o postulación automática, sino que requiere de un acto posterior, como es el consistente en que la candidatura se aprobada por el órgano partidista competente.
- ✓ Se requiere de una votación favorable para obtener la candidatura, la cual puede conseguir válidamente con la difusión y exposición de ideas y propuestas por parte de quien busca ser postulado, en las formas que le permiten las disposiciones constitucionales, legales y partidistas.

No obstante lo anterior, dicho criterio establecido por el máximo tribunal en materia electoral, al tratarse de un criterio aislado, esta autoridad electoral considera que el mismo no es vinculante, ni de carácter obligatorio para el pronunciamiento de la presente determinación.

Lo anterior se considera así, ya que esta autoridad electoral funda su actuar en los diversos precedentes antes citados en relación al tema de las precandidaturas únicas, mismos que han quedado precisados en el cuerpo del presente acuerdo, en el sentido de que los precandidatos únicos debido a dicho carácter no pueden promocionar dicha candidatura en medios de comunicación como la radio y la televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

En atención a las consideraciones vertidas en este apartado, lo procedente es ordenar:

- a) A las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente Acuerdo que de manera inmediata (en un plazo que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esta determinación), suspendan la difusión del promocional materia del presente Acuerdo.
- b) Al Partido Revolucionario Institucional, para que en el término de seis horas contadas a partir de la notificación de esta determinación, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral el material denunciado, para lo cual se instruye a la Dirección Ejecutiva referida a que de inmediato realice la notificación correspondiente.
- c) A la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a los concesionarios de radio y televisión con audiencia en el estado de Durango que difundan los materiales objeto de la presente medida cautelar, así como retirar del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información relativa al spot denunciado, de manera inmediata.
- d) A la misma Dirección Ejecutiva, a efecto de que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que se transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de los materiales denunciados, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva y a los integrantes de esta Comisión de las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, de los promocionales que fueron materia del presente Acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

- e) 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.

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38; 39; 40 y 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, con relación a la difusión del promocional de radio y televisión intitulado "Spot registro EVV", identificado por esta autoridad con las claves RV02499-15 y RA03763-15, en términos de los razonamientos expuestos en el considerando **TERCERO**.

SEGUNDO. En apego a lo manifestado en el considerando **TERCERO** se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

Acuerdo que **de manera inmediata** (en un plazo que no podrá exceder las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de esta determinación), suspendan la difusión del promocional "Spot registro EVV", identificado por esta autoridad con las claves RV02499-15 y RA03763-15.

TERCERO. En apego a lo manifestado en el considerando **TERCERO**, se ordena al Partido Revolucionario Institucional, que en el término de **seis horas** contadas a partir de la notificación de esta determinación, sustituya ante la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral el material denominado como "Spot registro EVV", identificado por esta autoridad con las claves RV02499-15 y RA03763-15, requiriéndole además, envíe prueba del cumplimiento de la presente resolución, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en un plazo no mayor a veinticuatro horas siguientes a su realización, apercibiéndole que en caso de no realizar la sustitución, la misma será realizada por la autoridad competente, conforme a lo previsto en el artículo 65 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

CUARTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a los concesionarios de radio y televisión con audiencia en el estado de Durango, así como al Partido Revolucionario Institucional para los efectos del punto resolutivo anterior, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizadas con dicho fin y sus resultados, así como retirar del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral la información relativa al spot denunciado, de manera inmediata.

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



Acuerdo Núm. ACQyD-INE-232/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/532/2015

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

SEXTO. 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Centésima Vigésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintinueve de diciembre del presente año, por Unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, y el Consejero Electoral y Presidente Suplente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

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

DOCTOR JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA