

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, POR EL USO INDEBIDO DE LA PAUTA DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, EN EL QUE, PRESUNTAMENTE, SE COACCIONA AL ELECTORADO A TRAVÉS DE LA PROMOCIÓN DE LA TARJETA DENOMINADA “MUJER SEGURA”, ATRIBUIBLE AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y A SU CANDIDATO A LA GUBERNATURA DE PUEBLA, ALBERTO JIMÉNEZ MERINO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2019.

Ciudad de México, a veintitrés de mayo de dos mil diecinueve.

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

I. DENUNCIA. El veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, escrito del representante del Partido Político MORENA ante el Consejo Local de este Instituto en el estado de Puebla, a través del cual denunció al Partido Revolucionario Institucional y a su candidato a la gubernatura de dicha entidad federativa, Alberto Jiménez Merino, por uso indebido de la pauta derivado de la difusión de un promocional en sus versiones para radio y televisión, en el que se promueve la creación de la tarjeta denominada “mujer segura”, mediante la cual, presuntamente, se coacciona al electorado a través de la entrega de dádivas.

Asimismo, el partido político denunciante señala que el seis de mayo del año en curso, se difundió una nota periodística, en el medio de prensa “El Sol de Puebla”, en la que se describe en qué consiste el programa que se ofrece con la tarjeta referida.

Por lo anterior, el denunciante solicita se decreten las medidas cautelares correspondientes.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. El veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente

ACUERDO ACQyD-INE-35/2019
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2019

UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2019, se reservó su admisión, así como el emplazamiento en tanto se contara con los elementos necesarios para tal efecto.

También, en el citado acuerdo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, con el propósito de verificar la existencia y contenido de los spots denunciados alojados en el portal de pautas de este Instituto, así como de la nota periodística ofrecida y verificar la vigencia de los mismos en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, asimismo se ordenó la realización de las siguiente diligencia:

DILIGENCIA	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	RESPUESTA
<p>Se requirió al Partido Revolucionario Institucional, así como a su candidato a la gubernatura del estado de Puebla, Alberto Jiménez Merino, que informaran lo siguiente:</p> <p>a) Indique si como parte de la campaña electoral para Gobernador en el estado de Puebla, se está <u>ofreciendo</u> o distribuyendo una tarjeta con motivo de la implementación del programa denominado <i>MUJER SEGURA</i>.</p> <p>b) De ser el caso, indique en qué consisten los beneficios que acompañan o acompañarán a la tarjeta.</p> <p>c) Informe la manera en que selecciona a los beneficiarios del programa y cuántas tarjetas ha entregado o se prevé entregar.</p> <p>d) Precise si con la tarjeta, se accede a algún beneficio, mediato o inmediato, en efectivo o en especie, algún descuento o promoción específica, o cuál es la finalidad de dicha tarjeta.</p> <p>e) Indique el periodo acordado para repartir dicho programa, refiriendo si actualmente se están entregando las tarjetas.</p> <p>f) Remita un juego de tarjeta que, en su caso, es esté repartiendo.</p>	<p>PRI INE-UT/3363/2019 notificado el 21/05/2019</p>	<p>PRI 22/05/2019</p>

III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.

El veintidós de mayo de dos mil diecinueve, se admitió a trámite la denuncia indicada y se reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación; por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer un supuesto uso indebido de la pauta respecto de propaganda electoral en radio y televisión, atribuible a un partido político nacional y a su candidato a la gubernatura del estado de Puebla, en el contexto del actual proceso electoral en dicha entidad federativa, por la posible coacción del voto, derivado de la promoción de las tarjetas “mujer segura”, mediante las cuales, según afirma el partido político denunciante, se oferta la entrega de dádivas.

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

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Como se señaló, el partido político MORENA denunció, en esencia, el presunto uso indebido de la pauta, derivado de la supuesta coacción o compra del voto, atribuible al Partido Revolucionario Institucional y a Alberto Jiménez Merino, candidato a la gubernatura del estado de Puebla, por el citado partido político, con motivo de la

difusión de los promocionales denominados “PUE MUJER SEGURA con folios RV00444-19 [versión televisión] y RA00596-19 [versión radio] pues, al decir del quejoso, en dichos spots, se ofrece la creación de una tarjeta denominada *MUJER SEGURA*, misma que implica la entrega de dádivas y beneficios a las mujeres destinatarias.

Al respecto, el denunciante señala que en la nota periodística del seis de mayo de dos mil diecinueve, publicada por el *Sol de Puebla*, misma que se puede consultar en la página de internet <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/mujer-segura-el-programa-que-jimenez-merino-promete-a-las-amas-de-casa-elecciones-puebla-2019-pri-3579982.html>, se precisó que Alberto Jiménez Merino, promete a las amas de casa una tarjeta con dos mil quinientos pesos bimestrales, así como útiles escolares y un seguro de vida para jefas de familia, para que sus hijos concluyan sus estudios en caso de que pierdan la vida.

En ese sentido, el quejoso señala que la conducta descrita, constituye la entrega de beneficios hacía un sector del electorado, con el objeto de mover su ánimo hacía la opción política beneficiaria pues, si bien la tarjeta se presenta como una promesa de campaña, lo cierto es que, al prometer la entrega de bienes concretos se genera una presión sobre una sección de la población para que emitan su voto a favor de los denunciados.

Por lo anterior, solicita que se decreten las medidas cautelares correspondientes.

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

Para acreditar los hechos denunciados, el partido político quejoso ofreció como medios probatorios, los siguientes:

1. Los promocionales en radio y televisión identificados como “PUE MUJER SEGURA” en su versión televisión con número de folio RV0444-19 y versión radio con número de folio RA00596-19.
2. La nota periodística publicada en el periódico “El Sol de Puebla”, el seis de mayo pasado.
3. Se requiera a los denunciados para que entreguen un ejemplar de la tarjeta y precisen el objetivo de la misma, especificando el mecanismo de entrega de las dádivas que propone la tarjeta.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD

Por otro lado, la autoridad instructora, recabó los siguientes medios de prueba.

1. **Acta circunstanciada** de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, por la que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral certifica el contenido de los promocionales denominados PUE MUJER SEGURA con folio RV00444-19, y RA00596-19, pautados por Partido Revolucionario Institucional, así como la liga <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/mujer-segura-el-programa-que-jimenez-merino-promete-a-las-amas-de-casa-elecciones-puebla-2019-pri-3579982.html>, al que hace alusión el quejoso, y en donde presuntamente se localiza la nota de seis de mayo de dos mil diecinueve, publicada por el Sol de Puebla.
2. **Reporte de vigencia de materiales UTCE** respecto de los promocionales denominados PUE MUJER SEGURA con folio RV00444-19, y RA00596-19, pautados por Partido Revolucionario Institucional, del que se desprende lo siguiente:



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



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 21/05/2019 al 21/05/2019

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 21/05/2019 17:05:12

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00596-19	PUE MUJER SEGURA	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2019	25/05/2019
2	PRI	RA00596-19	PUE MUJER SEGURA	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2019	25/05/2019

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

ACUERDO ACQyD-INE-35/2019
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2019



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



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 21/05/2019 al 21/05/2019

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 21/05/2019 17:04:52

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV00444-19	PUE MUJER SEGURA	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	19/05/2019	25/05/2019

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

3. Respuesta al requerimiento de información formulado al Partido Revolucionario Institucional en donde informa que se está distribuyendo la tarjeta con la leyenda “MUEJER SEGURA FAMILIAS PROSPERANDO”, la cual forma parte de la encuesta mujer segura, lo anterior, como parte de su propaganda electoral.

Asimismo, refiere que con dicha tarjeta se promociona la posible implementación de servicios correspondientes a VIDA SEGURA, ECONOMÍA SEGURA, SALUD SEGURA y DESARROLLO SEGURO, los cuales forman parte de sus propuestas de campaña.

Precisa que la encuesta referida se acompaña con la tarjeta, es anónima, de cartón y se socializada con el público en general.

Por último, refiere que la tarjeta fue repartida desde el seis de mayo al presente año, culminando el veintinueve de mayo, es decir, durante el periodo de campañas.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

¹ SUP-REP-183/2016.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- 1) Se constató la existencia, contenido y vigencia de los promocionales denunciados, cuya descripción y análisis se realizará en apartados posteriores del presente acuerdo.
- 2) La vigencia de los spots denominados PUE MUJER SEGURA con folios RV00444-19, y RA00596-19, inició el diecinueve de mayo del presente año y concluye el veinticinco siguiente.
- 3) En la nota periodística que refiere el partido político, publicada en “El Sol de Puebla”, intitulada *“Mujer Segura”, el programa que Jiménez Merino promete a las amas de casa*, se hace alusión, entre otras cuestiones, al programa “mujer segura”, asimismo, se hace referencia a una tarjeta en la que se depositará dos mil quinientos pesos bimestrales para amas de casa, además de obtener incentivos para útiles escolares y un seguro de vida para jefas de familia, para que sus hijos terminen sus estudios en caso de que pierdan la vida, en igual sentido, se alude a que el candidato anunció que habrá un seguro contra robo en transporte público y que con recursos del gobierno estatal se dará apertura al programa de estancias infantiles. También se hace referencia a las críticas realizadas por el candidato a las medidas que ha implementado el gobierno federal que afectan a las mujeres.

En dicha nota periodística, se advierte una imagen similar a las que se difunden en el promocional en televisión, en la que se observa al candidato del Partido Revolucionario Institucional rodeado de personas del sexo femenino, sosteniendo una pancarta de la que se lee “Mujer Segura” familias prosperando, Jiménez Merino, Gobernador, #UnNuevoComienzo” y se observa su retrato.

- 4) La tarjeta “mujer segura” se distribuye mediante una encuesta anónima a la sociedad en general, como parte de la estrategia de campaña del Partido Revolucionario Institucional y de su candidato en el proceso que se lleva a cabo en el estado de Puebla. Se trata de una tarjeta de cartón, sin que conste

que por su entrega se otorgue algún beneficio en concreto. La cual se está distribuyendo, según informó el partido político denunciado, desde el seis de mayo del presente año hasta el veintinueve de mayo siguiente.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

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

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

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

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo**

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

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

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan,

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

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

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

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

I. Marco Normativo

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución, otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las normas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

Por su parte, en la Base III, del mismo precepto se prevé que los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, mientras que en el Apartado A, se establece que el Instituto Nacional

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

Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio de los partidos políticos nacionales, asimismo se precisan los tiempos y formas de distribución, así como el derecho de los partidos políticos de decidir libremente la asignación, por tipo de campaña, de los mensajes que le corresponden.

Tales consideraciones se encuentran de igual forma establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 159, 165, 167, 169 y 170, por lo que es derechos de los partidos políticos el acceso a los tiempos de radio y televisión destinados a la promoción de candidaturas en elecciones federales y locales.

Así, de una interpretación sistemática de las normas referidas, se desprende que el principio de equidad debe ser observado en todas y cada una de las etapas o fases que integran el proceso electoral las cuales tienen como finalidad última la obtención del sufragio.

Ahora bien, por cuanto hace a la **coacción del voto** en el mismo artículo 41 constitucional, así como en el artículo 7, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé la libertad del sufragio, al definir que el *voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible*, así como la prohibición de los actos que generen presión o coacción a los electores.

En otro orden de ideas, respecto de la prohibición de ofertar o entregar bienes o servicios en beneficio de partidos políticos, precandidatos o candidatos, en el artículo 209, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que *la entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona.*

De lo anterior se tiene que el legislador estableció una prohibición expresa a los partidos políticos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona para que se abstengan de entregar u ofertar cualquier beneficio, bien o servicio, en efectivo o en especie, ya sea por ellos mismos o por un tercero, de manera directa, indirecta, mediata o inmediata, so pena de que dichas conductas se presumirán como un indicio de presión al elector para obtener su voto.

Esto es, el legislador fue claro en el sentido de que la oferta o entrega de cualquier tipo de material que suponga o del que se derive un beneficio, servicio o bien, en cualquier modalidad, por sí o por interpósita persona, está estrictamente prohibido. En este sentido, el propósito de la norma se centra en evitar que la entrega de cualquier tipo de dádiva por las cuales se pueda influir de manera decisiva en la emisión del sufragio, se traduzca en coacción del voto y violación al principio de equidad en la contienda.

De igual forma, es preciso señalar que en el artículo en cuestión se prevé de forma expresa que está “estrictamente prohibido” realizar las conductas señaladas, de ahí que dicha prohibición legal implique que ésta es absoluta, sin que admita excepción alguna.

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados, estableció que esta norma tiene como finalidad evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que, abusando de las penurias económicas de la población, influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio. Efectivamente, este precepto normativo cobra real importancia para la preservación de la equidad en la contienda electoral, toda vez que la presión al elector para obtener su voto, es contraria a las elecciones libres, esenciales para el desarrollo pleno de la democracia.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución del expediente SUP-REP-25/2014 consideró que la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante distintas etapas del proceso electoral, se han instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través del cual se impide que quienes participan en la contienda obtengan ventajas indebidas.

Por tanto, la actividad de los sujetos involucrados en el proceso electoral, principalmente los partidos políticos, debe atender a parámetros que permitan una contienda equitativa, a efecto de obtener resultados que reflejen, con la mayor exactitud posible, la voluntad ciudadana.

En ese orden de ideas, debe señalarse que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³, que el derecho a la libertad de expresión se inserta en el ámbito de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes, la dignidad humana, así como el derecho a la información del electorado como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, **la autoridad competente debe procurar maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Bajo esa premisa, **no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucionales y legalmente establecidos.

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse, precisamente, con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Por su parte, el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado, incluyendo tanto la información que es generada o se encuentra en posesión de los órganos de gobierno, como la que es propia de los particulares, así como no sólo respecto de su difusión, sino también de su recepción por el público en general o destinatario del medio.

³ Véase tesis jurisprudencial 11/2008 de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

En esa tesitura, la libertad de expresión comprende tres distintos derechos: i) El de buscar informaciones e ideas de toda índole; ii) El de recibir informaciones e ideas de toda índole, y iii) El de difundir informaciones e ideas de toda índole. En cada caso, sin consideración de fronteras o por cualquier procedimiento elegido libremente por la persona (oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, por ejemplo).

En adición a los derechos de libertad de expresión y de información que resultan de vital importancia en el desarrollo del proceso electoral, para que la ciudadanía pueda ejercer un voto razonado, también resulta de vital importancia que se respeten los principios rectores que deben regir en él.

En ese orden de ideas, según el artículo 242, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Ésta debe propiciar 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 que para la elección correspondiente hubiese registrado.

Adicional a ello, debe señalarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ ha determinado que **no existe prohibición alguna de distribuir propaganda electoral impresa en formato de tarjetas, y entregar dípticos o folletos que expliquen las propuestas de campaña de los candidatos**, pues ello, no genera, por sí mismo, la vulneración o incumplimiento a algún dispositivo legal.

Incluso, ha sostenido que la existencia de recuadros en blanco en la tarjeta, y de espacios en los folletos destinados a asentar datos como nombre y firma, **no genera que la propaganda sea ilegal**⁵.

⁴ Véase sentencia dictada dentro del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-388/2017.

⁵ Tales consideraciones son acordes a lo sostenido en las sentencias dictadas en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-594/2015 y SUP-JRC-392/2017.

En igual sentido la Sala Superior sostuvo en el SUP-REP-638/2018 que solo se presume la ilegalidad de la propaganda, si dichas **tarjetas se emplean con el propósito de generar registros o padrones de posibles beneficiarios**, y si por la forma de entrega y distribución de la propaganda se **busca obtener una influencia indebida en un electorado, que fomente o contribuya a formar redes clientelares**.

De tal modo, es importante enfatizar que **la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida**, lo que está prohibido es utilizarlo **de manera clientelar y condicionar el voto**.

Es decir, si las promesas de campaña están impresas en un papel pequeño, es decir, en formato de tarjeta eso no está prohibido, pues tales promesas también pueden estar en los promocionales de radio y televisión, en los mítines, en desplegados, en espectaculares, en folletos, etc; a final de cuentas son promesas de campaña y persiguen una finalidad propia de las campañas electorales. **El problema es cuando esto se utiliza de manera clientelar para condicionar el voto**.

En ese orden de ideas, dicho órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-JRC-89/2018**, al realizar un estudio respecto al artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales , se pronunció en el sentido de que el **clientelismo electoral** es un método de movilización que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de apoyo político.

II. Promocionales denunciados



PUE MUJER SEGURA (folio RV00444-19) versión televisión	
<p>Voz femenina 1: Tengo miedo de salir a las calles, varias chavas han desaparecido.</p>	<p>Voz masculina: Cadena perpetua para violadores, feminicidas y tratantes de personas</p>
	
<p>Voz femenina 2: ¿Quién cuida a mis hijos mientras voy a trabajar? ¡necesitamos las estancias!</p>	<p>Voz masculina: Habrá estancias infantiles seguras</p>
	
<p>Voz femenina 3: ¡Necesitamos más apoyo, ya no nos alcanza, estamos hasta la madre!</p>	<p>Voz masculina: Desde hoy presentamos la tarjeta mujer segura, en reconocimiento y apoyo al trabajo que las mujeres hacen en casa</p>
	
<p>Voz femenina en off: Alberto Jiménez Merino, candidato a gobernador. PRI</p>	<p>Voz masculina: Es ahora o nunca</p>

PUE MUJER SEGURA (folio RA00596-19) versión radio

Voz femenina 1: Tengo miedo de salir a las calles, varias chavas han desaparecido.
Voz masculina: Cadena perpetua para violadores, feminicidas y tratantes de personas.
Voz femenina 2: ¿Quién cuida a mis hijos mientras voy a trabajar? ¡necesitamos las estancias!
Voz masculina: Habrá estancias infantiles seguras.
Voz femenina 3: ¡Necesitamos más apoyo, ya no nos alcanza, estamos hasta la madre!
Voz masculina: Desde hoy presentamos la tarjeta mujer segura, en reconocimiento y apoyo al trabajo que las mujeres hacen en casa.
Voz femenina en off: Alberto Jiménez Merino, candidato a gobernador. PRI.
Voz masculina: Es ahora o nunca

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- El contenido auditivo del promocional en sus versiones para radio y televisión es idéntico.
- En el promocional se exponen tres propuestas en voz de Alberto Jimenez Merino, candidato a la gubernatura de Puebla por el Partido Revolucionario Institucional, a saber de: Cadena perpetua para violadores, feminicidas y tratantes de personas; establecimiento de estancias infantiles seguras, y la tarjeta “mujer segura” para reconocer y apoyar a mujeres que trabajan en casa.

III. Caso concreto

Se considera **improcedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido político MORENA, toda vez que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado, en sus versiones para radio y televisión, constituyen propaganda electoral válida para su difusión en la etapa de campaña como se demuestra a continuación.

En principio, cabe precisar que el contenido de ambos promocionales es idéntico, por lo que serán analizados de forma conjunta.

Asimismo, se debe tener en cuenta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, determinó, entre otras cuestiones, que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de promocionales en radio y televisión resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño

grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

En ese sentido, del análisis preliminar de los promocionales denunciados se advierte que se trata de propaganda electoral, toda vez que en estos se aprecia al candidato del Partido Revolucionario Institucional a la gubernatura del estado de Puebla, exponiendo sus propuestas de campaña al electorado, las cuales, bajo la apariencia del buen derecho, se consideran válidas en el marco del desarrollo de las campañas electorales.

Lo anterior, toda vez que, en principio, no se está en presencia de un acto consistente en la entrega u oferta de algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, que implique la entrega de un bien o servicio que permita presumir, indiciariamente, que se ejerce presión al electorado para obtener su voto, sino que se está ante propaganda electoral en el marco de promesas de campaña, en tanto que el candidato denunciado realiza la presentación del programa sin que se advierta que con ello, se haga la entrega del beneficio denunciado y que con ello se condicione el sufragio del electorado.

En efecto, del contenido del promocional denunciado, no se advierte alguna frase, signo o símbolo que de a entender que los beneficios de las propuestas planteadas por el candidato, únicamente serán entregados a las personas que voten por el emisor del mensaje, sino que únicamente, se exponen tres programas que pretende poner en marcha en caso de resultar electo como Gobernador de Puebla, lo que, en el contexto de la campaña electoral, no constituye una ilegalidad evidente que amerite el dictado de una medida cautelar.

Al respecto, cabe precisar que en la plataforma electoral presentada por el Partido Revolucionario Institucional para contender durante el Proceso Electoral Extraordinario a la gubernatura de Puebla⁶, se advierte que en su punto 1.9 *VIOLENCIA CONTRA LA MUJER*, se señalan líneas de acción para combatir la crisis social que representa la violencia de género en Puebla, tanto física, emocional, económica y patrimonial, por lo que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se considera que la tarjeta "Mujer Segura" podría ser parte de una estrategia para cumplir con esos objetivos de la plataforma.

⁶ Consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/104892/CGex201903-05-ap-1-PRI.pdf>

En efecto, en ambos promocionales el candidato denunciado refiere a diversas promesas de campaña, y no se centra en promocionar de forma exclusiva la tarjeta “mujer segura”. En tal sentido, hace referencia, en respuesta a la denuncia de inseguridad que realiza una de las personas de sexo femenino que aparecen en los promocionales, que promoverá la “cadena perpetua para violadores, feminicidas y tratantes de personas”, de igual forma, en respuesta a otra denuncia por falta de estancias infantiles, el candidato ofrece como promesa de campaña que “habrá estancias infantiles seguras” y, por último, en respuesta a la denuncia por más apoyo, el candidato aduce lo siguiente: “desde hoy presentamos la tarjeta mujer segura, en reconocimiento y apoyo al trabajo que las mujeres hacen en casa.”

Por lo anterior, este órgano colegiado considera que el hecho de anunciar la entrega de una tarjeta, corresponde a una propuesta que guarda congruencia con las líneas de acción de la plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional en el contexto del proceso electoral en curso en el estado de Puebla, lo que, en principio, no actualiza una violación a la normativa electoral, ya que dicha tarjeta es un proyecto o propuesta del candidato denunciado, que, en su caso, se hará efectiva una vez que el mismo resulte ganador de la gubernatura de Puebla.

No obsta a lo anterior que en la nota periodística ofrecida por el partido político denunciante se aluda a “*una tarjeta de 2 mil 500 pesos bimestrales para amas de casa, incentivos para útiles escolares y seguro de vida para jefas de familia para que sus hijos terminen sus estudios en caso que pierdan la vida*”, toda vez que en el promocional denunciado, en forma alguna se hace alusión a que al obtener la tarjeta en cuestión se acceda a todos esos beneficios, pues se trata de promesas ofertadas por un candidato durante la etapa de campañas electorales, lo cual, como ya ha sido precisado, no constituye, desde una óptica preliminar, una irregularidad.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que, derivado de la presentación de la tarjeta denominada “mujer segura”, el partido político denunciado o su candidato, pretendan comprar, coaccionar o comprometer el voto del sector femenino del electorado como lo pretende hacer valer el partido quejoso, toda vez que, de un análisis preliminar, se trata de propaganda electoral válida, pues no se advierte que de manera directa y sin ambigüedades se coarte la libertad de sufragio del sector del electorado a quien está dirigida dicha propaganda.

Asimismo, es preciso señalar que la Sala Regional Especializada⁷ ha considerado que el anuncio de la entrega de una tarjeta que a la postre represente un beneficio para el electorado, constituye propaganda electoral válida en relación con una promesa de campaña, ello considerando que durante en desarrollo de la campaña electoral, es permitido que los contendientes difundan propaganda con la finalidad de ganar adeptos.

No obsta que se haya acreditado que las tarjetas en cuestión se están distribuyendo desde el seis de mayo pasado, toda vez que derivado de su entrega no consta que el partido político denunciado o su candidato otorguen un beneficio concreto a un sector del electorado como lo pretende hacer valer el partido denunciante de ahí que no existan elementos que permitan a esta Comisión llegar a la convicción de que se trate de un beneficio condicionado a votar por una determinada fuerza política o candidatura.

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto 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:

A C U E R D O

⁷ Dicho criterio fue sostenido por la referida Sala Regional en el Sala Regional Especializada-PSC-171/2018.

**ACUERDO ACQyD-INE-35/2019
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2019**

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Político MORENA, respecto de los promocionales denominados PUE MUJER SEGURA con folios RV00444-19 [versión televisión], y RA00596-19 [versión radio], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

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

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión 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 Vigésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ