

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-26/2016

RECORRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

TERCERO INTERESADO. PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIA: ANDREA J. PÉREZ
GARCÍA


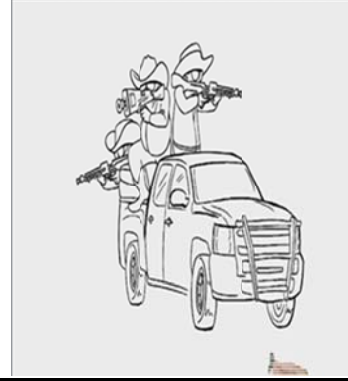
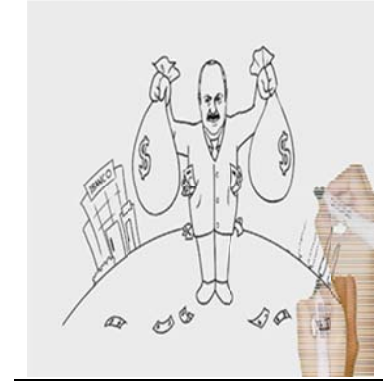

En la Ciudad de México, a dos de marzo de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el medio de impugnación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** el acuerdo **ACQD-INE-15/2016**, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral el veintitrés de febrero del año en curso, por el que se negó la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional, dentro del procedimiento especial sancionador iniciado en contra de Javier Corral Jurado y el Partido Acción Nacional, por la presunta difusión de propaganda calumniosa y anticipada de campaña, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El diecinueve de febrero del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su

representante legal ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, presentó denuncia en contra de Javier Corral Jurado y el Partido Acción Nacional, por la presunta difusión de propaganda calumniosa en radio y televisión, en contra del Gobernador de dicha entidad federativa, la cual, desde su concepto, se traduce también en un acto anticipado de campaña, para lo cual solicitó la adopción de medidas cautelares, a efecto de que se ordenara la suspensión de los citados promocionales, cuyo contenido, en sus versiones de televisión y radio, es el siguiente:

Promocional "Ya estuvo bueno" de folio RV00180-16		
IMÁGENES REPRESENTATIVAS		
		<p>Voz en off: En qué momento nos acostumbramos al miedo, al cinismo, al descaro, a que se burlen de un pueblo entero mientras ellos celebran brindando.</p>
		<p>En qué momento, dejamos que nuestra tierra se perdiera entre la violencia, la corrupción y el abandono,</p>
		<p>En qué momento diremos ya basta, Chihuahua levántate defiéndete, sacúdete aquello que te hace daño, te lastima, te ofende</p>

	<p>En qué momento diremos</p>	<p>En qué momento, saldremos unidos, con valor, con decisión, con alegría, a decirles no más, nunca más, ya estuvo bueno.</p> <p>PAN</p>
		
<p>te lastima, te ofende</p>		
		

Promocional "Ya estuvo bueno" de folio RA00225-15 (radio)

AUDIO

Voz en off: En qué momento nos acostumbramos al miedo, al cinismo, al descaro, a que se burlen de un pueblo entero mientras ellos celebran brindando.

En qué momento, dejamos que nuestra tierra se perdiera entre la violencia, la corrupción y el abandono,

En qué momento diremos ya basta, Chihuahua levántate defiéndete, sacúdete aquello que te hace daño, te lastima, te ofende,

En qué momento, saldremos unidos, con valor, con decisión, con alegría, a decirles no más, nunca más, ya estuvo bueno, PAN.

2. Acto impugnado. El veintitrés de febrero siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral desestimó la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. En contra de la determinación anterior, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el veinticinco de febrero del año en curso.

4. Turno de expediente. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar el expediente **SUP-REP-26/2016**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos que en Derecho correspondieran.

5. Tercero interesado. El veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó en tiempo y forma escrito por el que comparece al presente asunto con el carácter de tercero interesado.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a); y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, por el que se combate el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido denunciante.

2. PROCEDENCIA.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a);

45, párrafo 1, inciso a); 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre del partido político recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que supuestamente genera el acto impugnado y preceptos presuntamente violados, así como la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido recurrente.

2.2. Oportunidad. El recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que el acuerdo impugnado se notificó al recurrente el veintitrés de febrero del año en curso,¹ y la demanda se presentó el veinticinco siguiente; esto es, dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas previsto para tal efecto.

2.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que quien interpone el recurso es el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo cual es reconocido por la autoridad responsable.

¹ Según se desprende de las cédulas de notificación que obran en el expediente SUP-REP-26/2016.

2.4. Interés jurídico. Se cumple con este requisito, toda vez que el Partido Revolucionario Institucional controvierte el acuerdo por el que se le negaron las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador, iniciado con motivo de la denuncia interpuesta por este último, en contra de Javier Corral Jurado y el Partido Acción Nacional, por la presunta difusión de propaganda calumniosa y anticipada de campaña, en el Estado de Chihuahua.

2.5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotar previamente el partido recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Resumen de agravios, pretensión y causa de pedir.

El Partido Revolucionario Institucional hace valer como motivos de inconformidad, lo siguiente:

- Opuestamente a lo sostenido por la responsable, la propaganda denunciada, en el contexto del proceso electoral en el Estado de Chihuahua, contiene expresiones e imágenes que rebasan el ejercicio de la libertad de expresión o la crítica fuerte que favorece al debate, porque tienen como finalidad crear en el electorado una imagen denigrante del Gobernador de la citada entidad federativa, César Horacio Duarte Jáquez, y

del Partido Revolucionario Institucional, pues de manera implícita o pasiva se imputan hechos y conductas ilícitas.

- Asimismo, afirma que la responsable realizó una valoración incompleta, parcial, sesgada, errónea y equívoca del contenido de los promocionales denunciados, toda vez que de la concatenación de las imágenes y el audio presentados en el promoción de televisión se desprende que los hombres armados, la caricatura del Gobernador del Estado, así como a las imágenes y el audio que hacen referencia a la violencia, corrupción y el abandono, están íntimamente ligados, por lo que debieron ser analizadas de manera conjunta, a efecto de otorgarse la medida cautelar solicitada.
- A partir de lo anterior, refiere que la responsable fue omisa en realizar un examen exhaustivo del material denunciado, por virtud del cual quedaba acreditada la imputación de delitos o hechos falsos que denigran y menoscaban la imagen del Gobernador de Chihuahua y del Partido Revolucionario Institucional, a partir de una técnica dolosa por parte del Partido Acción Nacional, quien, mediante actos aparentemente lícitos, busca evitar una sanción por calumnia.
- Por otra parte, el recurrente afirma que los promocionales denunciados constituyen un verdadero acto de precampaña; sin embargo la responsable, mediante un

análisis carente de exhaustividad, concluyó indebidamente que del análisis del contenido y mensaje del spot no se actualizaba dicha irregularidad.

- En ese sentido, el recurrente afirma que en el spot denunciado se difunden elementos propios de propaganda electoral que no se encuentran autorizados para ser difundidos dentro de la etapa de precampaña, pues en éste se hace alusión a “un cambio”, se realiza una crítica contra el gobierno actual en el Estado de Chihuahua, aunado a que se dirige un mensaje a la ciudadanía en general, a fin de desalentar el voto a favor del Partido que actualmente gobierna la citada entidad federativa.
- Bajo el contexto anterior, considera que la responsable pasó por alto que el partido político denunciado está haciendo un uso indebido de la pauta a la que tiene derecho en la etapa de precampaña, misma que debe utilizarse exclusivamente en beneficio de los precandidatos que contienden dentro de un proceso interno de selección, o bien, para difundir entre sus militantes, las diferentes propuestas de todos y cada uno de sus precandidatos, razón por la que debió haber concedidos las medidas cautelares solicitadas.
- Por último, el partido enjuiciante considera que la responsable, en lugar de analizar los promocionales bajo

la apariencia del buen derecho, realizó en su lugar un estudio de fondo del contenido del mensaje difundido por el Partido Acción Nacional, al afirmar que éste forma parte de la libertad de expresión.

Expuesto lo anterior, se concluye que la **pretensión** del Partido Revolucionario Institucional es que se revoque el acuerdo impugnado y, consecuentemente, se adopten las medidas cautelares solicitadas.

Su **causa de pedir** se sustenta, en esencia, en que la responsable no realizó un análisis exhaustivo del contenido e imágenes de los promocionales denunciados, a partir de los cuales se evidencia, desde su concepto, la **calumnia** en contra del Gobernador del Estado de Chihuahua y del Partido Revolucionario Institucional, así como la realización de **actos anticipados de campaña**.

3.2. Análisis de los agravios.

Esta Sala Superior considera que la negativa de adoptar las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional es conforme a Derecho y, por tanto, debe confirmarse el acuerdo impugnado, toda vez que la responsable actuó debidamente al concluir que, en un ejercicio de apariencia del buen derecho, los promocionales denunciados no generan un daño irreparable a los principios de la materia electoral, pues, de un análisis preliminar, no se desprenden elementos por los cuales se pudiera acreditar la existencia de un mensaje

dirigido a calumniar al Gobernador del Estado de Chihuahua, o bien al instituto político denunciante, ni tampoco la realización de actos anticipados de campaña.

Previo al examen de los conceptos de agravio que sustentan la tesis anterior, resulta necesario precisar la naturaleza de las medidas cautelares.

Así, se tiene que una medida precautoria tiene como objeto, entre otras, la de evitar un daño grave e irreparable a las partes en conflicto con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Esto es, el proceso cautelar se concibe como aquél que tiene por objeto una verdadera pretensión preventiva *–de tutela anticipada y provisional del derecho o interés o de las personas involucradas en el proceso–*, diversa de la pretensión o petición definitiva que se discute en el propio procedimiento.

De ese modo, se trata de un proceso que goza conceptualmente de autonomía por su peculiar estructura, grado de conocimiento diferenciado y particular canon para la adopción de la medida cautelar *–a partir de una superficialidad que se distingue, del conocimiento profundo y exhaustivo característico o propio de los procedimientos contenciosos–*, por la provisionalidad de sus resoluciones.

En efecto, el hecho de que pueda mediar identidad sustancial entre la pretensión de la medida cautelar y la pretensión de fondo, no significa que por ello se desconozca esa autonomía

de la medida precautoria, toda vez que ambas pretensiones son jurídicamente distintas, a punto tal que difieren en la causa y cuando menos en la estabilidad y extensión de su objeto o más bien de la resolución que la admite o decreta.

Esto es, la causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren, mediante un análisis preliminar, que resulta necesaria la adopción de una medida que cese un acto que pudiera causar una afectación irreparable a un derecho alegado, en tanto que, la pretensión de fondo, apunta a la demostración de la certeza plena sobre la existencia del derecho debatido.

En ese sentido, se tiene que la medida precautoria tiene como propósito tutelar el interés público, en tanto que busca restablecer el ordenamiento jurídico conculcado para suspender, provisionalmente, a partir de una apreciación preliminar, la conducta que se califica como ilícita.

Sobre este punto, se debe subrayar que el artículo 471, numeral 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la posibilidad de que en el procedimiento especial sancionador se decreten medidas cautelares cuyos efectos son provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

De ese modo, la medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y

urgente –*que se busca evitar sea mayor*- o inminente de 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. De ahí que para la provisión de esas medidas se impone que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas; examen en el que deben seguirse las directrices que a continuación se precisan:

- I. Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende;
- II. Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia;
- III. Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación que se adopte, y
- IV. Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito.

En consecuencia, una medida precautoria en materia electoral tiene como finalidad evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados.

Expuesto lo anterior, se tiene que, tal y como ya se mencionó, la responsable actuó conforme a Derecho al negar la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional respecto de la difusión de los promocionales en radio y televisión denominados “*Ya estuvo bueno*”, pues tal y como lo consideró en el acuerdo impugnado, no existen elementos suficientes para considerar que, desde un análisis preliminar, se estuviera difundiendo un mensaje a fin de calumniar al Gobernador del Estado de Chihuahua, ni al citado instituto político, aunado a que tampoco se evidenciaba la realización de un acto anticipado de campaña, dentro del contexto del proceso electoral que se lleva a cabo en la entidad federativa mencionada.

Al respecto, se tiene que los argumentos que sostuvo la responsable para justificar su determinación fueron, en esencia, los siguientes:

Que desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado no puede considerarse calumnioso en contra del Gobernador del Estado de Chihuahua ni el Partido Revolucionario Institucional, pues si bien en mensaje se escuchan expresiones como miedo, cinismo, descaro, burla, violencia, corrupción y abandono, éstas constituyen opiniones, posiciones o visiones de su emisor respecto de la situación general que, en su concepto, se vive en el la citada entidad federativa, sin que las mismas sean atribuidas a una persona específica.

Que de las frases indicadas –*tanto de manera individual como contextual*- no se apreciaba que éstas rebasaran los límites a la libertad de expresión, en virtud de que las imágenes y el contenido del mensaje refieren a una postura, opinión, consideración o crítica en torno a la situación social que se vive en dicha entidad federativa, lo cual, desde la apariencia del buen derecho, son acordes con el debate político y la libre circulación de ideas que permite que la ciudadanía se formule ciertos cuestionamientos y, en consecuencia, indaguen sobre el entorno político y social en general.

Aunado a lo anterior, considero que, si bien los dibujos animados contenidos en el promocional televisivo denunciado mostraban a alguien con características fisionómicas similares a las del Gobernador del Estado de Chihuahua, del mensaje difundido en éste no se aprecia algún cuestionamiento referente a la vida privada del citado servidor público, sino a manifestaciones que se encuentran relacionadas con aspectos generales de la vida de los ciudadanos de la citada entidad federativa.

En igual sentido, consideró que, de un análisis preliminar, tampoco existían elementos para considerar que los spots podía constituir actos anticipados de campaña. Esto, porque el contenido de los promocionales difundidos no incluye ningún llamado al voto o expresión que denote búsqueda de apoyo hacia el Partido Acción Nacional, ni tampoco al **precandidato único** a Gobernador de ese instituto político en el Estado de Chihuahua.

En ese sentido, se tiene que la responsable examinó el contenido de los promocionales denunciados, así como los derechos cuya tutela se pretende proteger con las medidas cautelares solicitadas, para lo cual precisó la norma electoral aplicable a los actos propagandísticos de precampaña **-en caso de que un partido político no lleve a cabo un proceso electoral interno de selección-**, concluyendo que los citados entes políticos, en uso de sus prerrogativas constitucionales, legales y reglamentarias en materia de radio y televisión, puede utilizar esos tiempos para la difusión de mensajes en los términos que establezca la ley, sin que en modo alguno se les pueda privar de dicha prerrogativa.

En consecuencia, determinó que no era posible acoger la solicitud de adopción de medidas cautelares, en razón de que, bajo un estudio de apariencia del buen derecho, el contenido de la propaganda denunciada tiene como fin hacer una crítica en torno a la situación que presuntamente se vive en el Estado de Chihuahua, y no así como lo sostiene en partido quejoso, un acto tendente a conseguir el voto del electorado a favor del Partido Acción Nacional y mucho menos de algún precandidato a la gubernatura del Estado, como tampoco la de desacreditar la imagen del actual Gobernador de la referida entidad federativa, del Partido Revolucionario Institucional, o bien de su precandidato a la gubernatura antes mencionada.

Expuesto lo anterior, se tiene que el criterio de la responsable resulta correcto, pues previa descripción de los promocionales denunciados y, mediante un estudio de apariencia del buen

derecho *-y no así a partir de un análisis de fondo como lo manifiesta el recurrente-*, explicó por qué en principio no podrían considerarse ilícitos, en tanto que, de su contenido no se desprendería un mensaje dirigido a menospreciar la imagen del Gobernador del Estado de Chihuahua, del Partido Revolucionario Institucional, o bien de algún precandidato a la gubernatura de dicha entidad federativa.

Asimismo, esta Sala Superior considera que fue apegada a derecho la determinación de la responsable al concluir que, bajo un análisis preliminar, no existían elementos suficientes para concluir que mediante su difusión se estuvieran realizando actos anticipados de precampaña, pues, por una parte, del contenido del mensaje denunciado no se advierte, en principio, un llamado o desaliento del voto a favor o en contra de alguna opción política determinada; máxime que, por regla general, no puede privarse a los partidos políticos de la prerrogativa constitucional de acceso a los tiempos en radio y televisión, considerando que existen determinados supuestos, tal y como lo sostuvo la responsable, en los que los partidos políticos, al no llevar a cabo actos de precampaña al interior de éstos, pueden acceder a esos tiempos en los términos establecidos por la ley.

Por último, este órgano jurisdiccional electora tampoco advierte elementos para considerar, en un ejercicio de apariencia del buen derecho, que los spots constituyan la existencia de un mensaje dirigido a calumniar al Gobernador del Estado de Chihuahua, o bien al instituto político denunciante, ni tampoco que mediante su difusión se esté frente a la realización de un

acto anticipado de campaña. De ahí que se concluya que la determinación de negar las medidas cautelares es conforme a Derecho y, por tanto, debe confirmarse el acuerdo impugnado.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo **ACQD-INE-15/2016**, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formuladas por el Partido Revolucionario Institucional.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaría General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

SUP-REP-26/2016

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO