

**RECURSO DE REVISIÓN
DEL PROCEDIMIENTO
ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-
95/2016

RECORRENTE: ESTEBAN
ALEJANDRO VILLEGAS
VILLAREAL.

RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO
DAZA

SECRETARIO: HUGO
BALDERAS ALFONSECA

Ciudad de México, a treinta de mayo de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-95/2016, interpuesto por Karla Yadira Soto Medina en representación de Esteban Alejandro Villegas Villareal, para impugnar el *“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por Esteban Alejandro Villegas Villarreal, candidato a la Gubernatura del Estado de Durango, postulado por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EAVV/CG/109/2016,*

por el presunto uso indebido de la pauta y la difusión de expresiones que presuntamente le calumnian”, de veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, identificado con la clave ACQyD-INE-79/2016, en el que se declaró improcedente la adopción de medidas cautelares, con relación a la difusión del promocional de radio y televisión intitulado “No cumple” con números de claves RV01541-16 (versión televisión) y RA01824-16 (versión radio), y

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

PRIMERO. De los hechos narrados por el recurrente en la demanda y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

I. Inicio del proceso electoral local. El siete de octubre de dos mil quince, inició el proceso electoral local para renovar, entre otros, a la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Durango.

II. Denuncia. El diecinueve de mayo del año en curso, Esteban Alejandro Villegas Villarreal, candidato a la Gubernatura del Estado de Durango postulado por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, presentó una queja en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, por la que denuncia los siguientes hechos:

- El presunto uso indebido de la pauta que atribuye al Partido Acción Nacional, ya que el promocional identificado como No

cumple con número de folio RV01541-16 (versión televisión) y su correlativo RA01824-16 (versión radio) no contiene el emblema de ese instituto político, lo cual pudiera generar una confusión en el electorado respecto de quien es el emisor del mensaje.

- Asimismo, que la difusión del promocional de referencia en radio y televisión, genera efectos que vulneran la esfera de derechos del candidato y de su padre, ya que se les calumnia.

Al efecto, solicitó a la autoridad administrativa electoral nacional la adopción de medidas cautelares.

III. Radicación, reserva de admisión, medidas cautelares, emplazamiento, e investigación preliminar. El veinte de mayo del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió el número de expediente *UT/SCG/PE/EAVV/CG/109/2016*, reservándose acordar lo conducente respecto a la admisión, pronunciamiento de medidas cautelares y emplazamiento de las partes; asimismo, se ordenó realizar diligencias de investigación con el propósito de esclarecer los hechos denunciados.

IV. Admisión y propuesta de medidas cautelares. En la fecha señalada en el número anterior, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral citada, dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a

trámite la queja, y acordar lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se culminara con la investigación respectiva, por cuanto hace a la supuesta difusión de propaganda calumniosa alegada por el quejoso.

De igual manera, 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.

V Acuerdo impugnado. El veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió la determinación que se controvierte en la presente instancia, a través de la cual resolvió lo siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara improcedente la adopción de medida cautelar solicitada por el Karla Yadira Soto Medina, representante de Esteban Alejandro Villegas Villarreal, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando QUINTO.

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

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

Tal determinación se notificó a Esteban Alejandro Villegas Villarreal a través de su apoderada legal Karla Yadira Soto Medina mediante oficio INE/VS/290/2016, el veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, a las diecisiete horas con cincuenta minutos.

SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El veintidós de mayo de dos mil dieciséis, a las diecinueve horas, Karla Yadira Soto Medina, en su carácter de apoderada legal de Esteban Alejandro Villegas Villareal interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador contra el *“Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por Esteban Alejandro Villegas Villarreal, candidato a la Gubernatura del Estado de Durango, postulado por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EAVV/CG/109/2016, por el presunto uso indebido de la pauta y la difusión de expresiones que presuntamente le calumnian”*, de veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, identificado con la clave ACQyD-INE-79/2016.

I. Recepción de constancias. El veinticinco de mayo de dos mil quince, a las trece horas con once minutos, se recibieron las constancias atinentes, las cuales fueron remitidas por el Secretario Técnico de la Comisión responsable.

II. Turno de expediente. Por acuerdo de la propia fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-95/2016**, y ordenó turnarlo a la Ponencia a su cargo para los efectos

previstos en el artículo 110, en relación con el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor dictó el acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción, por lo que al no existir trámite por desahogar quedaron los autos en estado de resolución, y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el candidato a Gobernador del Estado de Durango, postulado por la coalición formada por los partido Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, para controvertir un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la negativa de

adoptar medidas cautelares dentro de un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Procedencia. El presente medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se examina:

a. Forma. Se satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón de que en el escrito de demanda se hace constar el nombre del actor; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos y agravios que afirma el recurrente le causa el acto reclamado; se ofrecen pruebas y asimismo, asienta la firma autógrafa de quien promueve a nombre y representación del candidato ya mencionado.

b. Oportunidad. La demanda se presentó de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado al recurrente a las diecisiete horas con cincuenta minutos del veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, y el medio de impugnación se interpuso el veintidós siguiente, a las diecisiete horas; es decir, dentro de las cuarenta y ocho horas establecidas por la ley para tal efecto.

c. Legitimación. Se tiene por cumplida la exigencia prevista en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que quien promueve es Karla Yadira Soto Medina, quien acude a la presente instancia, como apoderada legal de Esteban Alejandro Villegas Villareal.

De las constancias que obran en los autos, se advierte que la ciudadana citada exhibió el documento idóneo para acreditar su personería; cuestión que se considera procedente, no obstante, lo que establece el artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que resulta aplicable la jurisprudencia número 25/2012 de rubro: **“REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.”**

Por todo lo anterior, es dable concluir que quien promueve tienen legitimación procesal para actuar en el presente recurso.

d. Interés jurídico. Se actualiza en la especie, en razón de que en el acuerdo impugnado se declaró improcedente la solicitud de adoptar medidas cautelares sobre promocionales que el recurrente estima vulneran su esfera jurídica.

e. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, en virtud de que, en contra del acuerdo que se combate, no procede algún medio de defensa que pueda agotarse previo a la

presentación del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedibilidad en el presente recurso, y no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento, conforme a lo establecido en los artículos 9, párrafo 3; 10 y 11, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es entrar al estudio de fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Acuerdo impugnado. En razón de que no constituye obligación legal incluir el acto reclamado en el texto de la presente sentencia, se estima innecesario su transcripción, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su análisis debido.

CUARTO. Naturaleza de las medidas cautelares. Antes de analizar los conceptos de agravio, resulta necesario precisar que las medidas cautelares se pueden decretar por parte de la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia de la *litis*, así como para evitar un daño grave e irreparable a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

La justicia cautelar tiene fundamento constitucional, se le considera parte del Derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto, su finalidad es garantizar

una situación de igualdad de los ciudadanos frente a la administración.

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 ese tenor, no se considera a la pretensión o acción cautelar como la propia acción o pretensión de fondo deducida en el proceso definitivo principal, porque no necesariamente se verifica la presencia de la segunda –pretensión final- en éste –providencia precautoria-, porque aquélla –pretensión de fondo-, si bien apunta a la tutela de otro derecho difiere de la medida precautoria.

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** en el

concepto descrito, 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.

En esas condiciones, la causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren simplemente verosimilitud o apariencia del derecho invocado y el peligro en la demora, a partir de un conocimiento periférico o superficial –*la summaria cognitio*- y aspiran a una anticipación en términos generales que autoriza a obtener una tutela provisional de los bienes o respecto de las personas involucradas en el proceso.

Por su parte, en la pretensión de fondo, la causa apunta a la demostración de la certeza plena sobre la existencia del Derecho debatido, sea que para ello se comprenda exhaustivamente a toda la relación jurídica.

La pretensión cautelar se diferencia de la pretensión o petición que se actúa en el proceso, sin que ello signifique que las medidas cautelares no deban reputarse como instrumentales o accesorias, en el sentido de que se encuentran al servicio de una pretensión de fondo.

La medida cautelar es un instrumento procesal previsto en los ordenamientos jurídicos para conseguir agilidad en el desarrollo del proceso y para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos.

Asimismo, están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del Derecho que se considera afectado, cuyo titular estima puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público porque buscan 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 arábigo 8, del artículo 471, 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.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar la autoridad debe ponderar:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,**
- b) 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.**

De ese modo, la medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un Derecho que requiere protección provisional y urgente; 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:

a) Verificar si existe el Derecho cuya tutela se pretende.

b) Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

c) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la determinación que se adopte.

d) 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 ese tenor, la medida cautelar en materia electoral evitará la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados.

QUINTO. Estudio de fondo.

I. Síntesis de agravios.

Debe precisarse, que resulta innecesario transcribir los disensos expuestos por el recurrente, sin que ello constituya una transgresión a los principios de congruencia y exhaustividad por parte de la Sala Superior, dado que tales principios se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda o del escrito de expresión de agravios, y se estudian y da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente expresados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la *litis*; lo anterior, sin perjuicio que, de considerarse pertinente, se realice una síntesis de estos.

Al respecto, resulta ilustrativa, la tesis de jurisprudencia número 2ª./J.58/20101, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.**

La Sala Superior advierte -de una revisión integral y conjunta del escrito de demanda²- que los motivos de disenso aducidos por el recurrente, principalmente, son los siguientes:

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, mayo de 2010, Novena Época, materia común, página 830.

² Criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior, cuyo rubro y texto es: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.** Consultable a fojas 445-446 de la Compilación

El inconforme sostiene que la autoridad responsable vulnera el principio de exhaustividad y legalidad, en tanto omitió estudiar todos los puntos litigiosos y los fundamentos jurídicos aplicables al caso.

Con ello, el recurrente estima que se infringe el artículo 72, párrafo 2, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, ya que la propaganda denunciada no cumple con los requisitos mínimos de identificación y contenido que debe contener de acuerdo con la normativa electoral, dado que carece del emblema del Partido Acción Nacional, siendo que ese elemento distintivo es fundamental en la propaganda político-institucional que se difunda en la etapa de campaña, con el fin de que la ciudadanía tenga la certeza de quien se encuentra difundiendo el promocional.

Lo anterior, desde la perspectiva del recurrente, genera una confusión en la ciudadanía, lo que constituye una falta a la normativa electoral, dado que la difusión de propaganda electoral con el emblema del partido emisor, así como de la identidad del responsable del mensaje, debe ser perceptible a simple vista, con el fin de generar certeza a la ciudadanía de quién es el responsable de su emisión, para que, con ello, esté

1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen uno, intitulado «Jurisprudencia», publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

en condiciones de hacer un juicio sobre la conducta del propio emisor.

El accionante considera, que el debate político permitido, necesariamente requiere que se identifiquen plenamente, tanto al crítico como al criticado, dado que no puede existir este, con la sola aparición o identificación del criticado, por ello, el recurrente sostiene que el caso que nos ocupa no debe ser visto solo desde la perspectiva del derecho que tiene el partido denunciado a la utilización de los espacios de radio y televisión, sino maximizar el derecho de la ciudadanía a tener mayores elementos de información que le permitan tener una mejor valoración sobre la conducta de los partidos políticos y las y los candidatos participantes.

Bajo esa lógica, el inconforme sostiene que el Partido Acción Nacional evita identificarse en el promocional denunciado, dado que no quiere asumir los costos políticos de las afirmaciones que realiza en él.

Aunado a lo anterior, el recurrente aduce que la Comisión responsable omite analizar el contexto y los elementos gráficos del emisor del mensaje con los elementos visuales de la propia propaganda. Esto, dado que, desde su perspectiva, soslaya el análisis de los siguientes elementos:

- Si la mención del Partido Acción Nacional se realiza en idéntica tipografía que el logo registrado ante el Instituto

Nacional Electoral, lo que facilitaría la identificación para la ciudadanía.

- El tamaño de la referencia que nos ocupa, y si esta es perceptible a simple vista o no.

Además, el candidato inconforme señala que la autoridad administrativa responsable discrimina sin razón a las prerrogativas de radio y televisión, ello, dado que, en su concepto, determinó que los promocionales de radio y televisión no son objeto de fiscalización, cuestión que afirma no es acorde con la normativa electoral.

Finalmente, el recurrente sostiene que existe un uso indebido de pauta, ya que se utiliza el tiempo destinado para la campaña de diputados locales, para difundir un mensaje correspondiente a una elección diferente, es decir para la elección de la Gobernatura del Estado.

II. Marco normativo de acceso a radio y televisión en campañas.

Para los efectos de dilucidar si asiste razón al recurrente en relación a la medida cautelar, se considera necesario tomar en cuenta lo siguiente:

El Apartado A, de la Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Instituto Nacional Electoral es **autoridad única** para la administración del tiempo

que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.

En propio artículo, en la Base IV, dispone que será la ley la que establecerá los requisitos y formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

En consonancia con la Norma Fundamental, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, preceptúa – artículos 159 a 186- que entre las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos, se encuentra el acceso permanente a radio y televisión.

Asimismo, señala que **los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular accederán a radio y televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa** a los primeros, en la forma y términos previstos en la propia ley.

Igualmente, **la ley mandata al Instituto Nacional Electoral garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión;** para lo cual ordena que establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos.

Sobre el t3pico de las campa1as, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango –art3culos 191 a 203-, define a la **campa1a electoral** como el conjunto de actividades que realizan los partidos pol3ticos, coaliciones y los candidatos registrados para la obtenci3n del voto.

De ah3 que los **actos de campa1a electoral** lo constituyan las reuniones p3blicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros se **dirigen al electorado en general, para promover sus candidaturas**.

De igual forma, la Ley electoral local define a la **propaganda electoral** como el conjunto de escritos, publicaciones, im3genes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campa1a electoral producen y difunden los candidatos registrados, los partidos pol3ticos y sus simpatizantes con el prop3sito de presentar a la ciudadan3a las candidaturas a cargos de elecci3n popular.

Adem3s, la ley establece que tanto la propaganda electoral como las actividades de campa1a deber3n propiciar la exposici3n, desarrollo y discusi3n ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos pol3ticos en sus documentos b3sicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elecci3n en cuesti3n hubieren registrado.

Respecto de los requisitos que debe cumplir la propaganda electoral, la ley comicial local determina que la **propaganda impresa** que las y los candidatos utilicen durante la campa1a

electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que las y los ha registrado.

De igual forma determina que la propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y las y los candidatos, no tendrá más límite, en los términos del artículo 6 y 7 de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las Instituciones y valores democráticos; por lo que deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

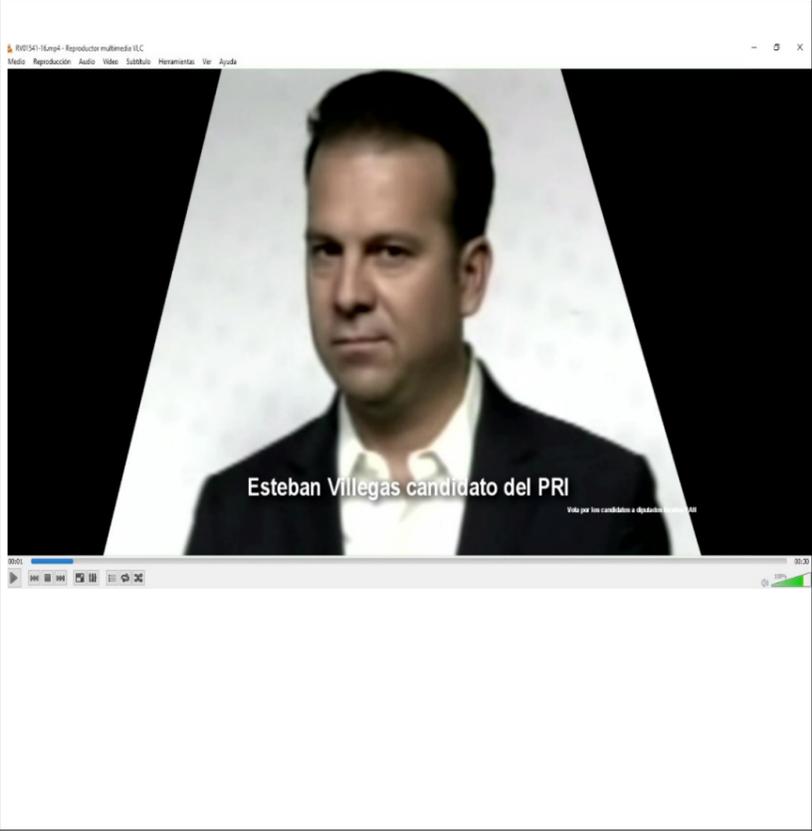
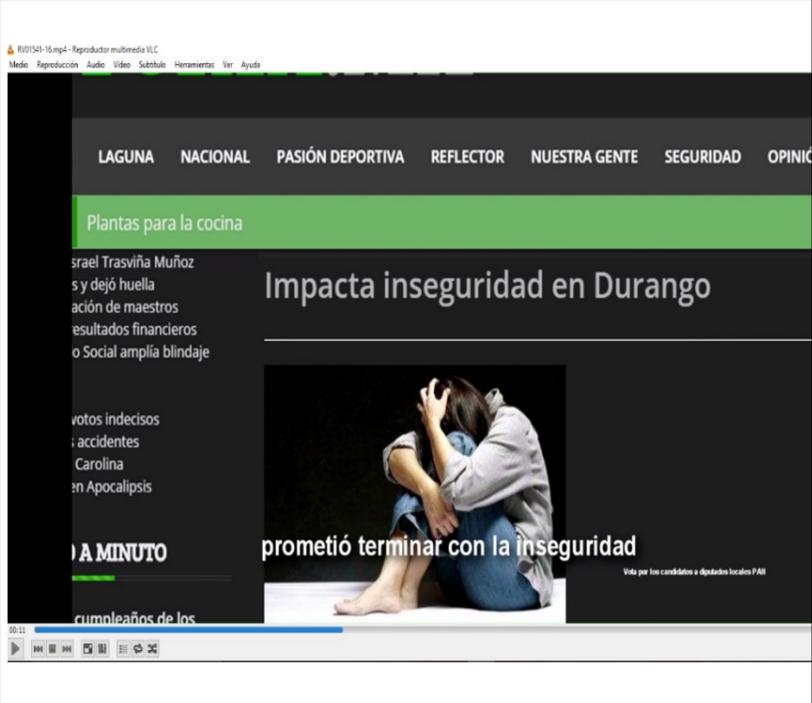
III. Mensajes denunciados.

Los mensajes del Partido Acción Nacional pautados por el Instituto Nacional Electoral cuyo contenido se reclamó en la queja por considerar el recurrente que transgreden la normatividad electoral, se identifican con los folios RV01541-16 (versión televisión) y RA01824-16 (versión radio), transmitidos en radio y televisión a partir del veintidós de mayo de dos mil dieciséis; son del tenor siguiente:

PROMOCIONAL TELEVISIÓN

«No cumple» RV01541-16

RV01541-16	
IMAGEN	DESCRIPCIÓN

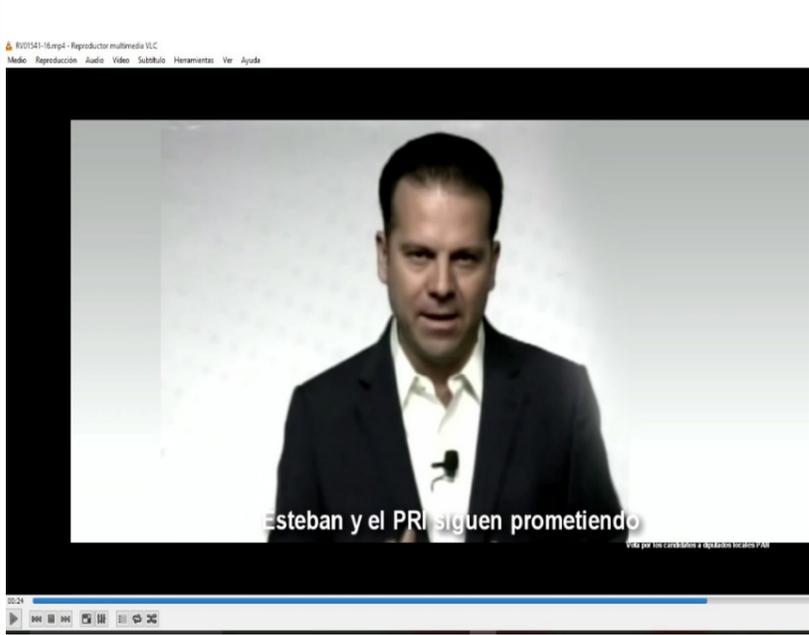
	<p>(Segundo 00:01) Imagen de quien se presume es Esteban Villegas Villarreal. En la parte central inferior se observa en letras blancas: "Esteban Villegas candidato del PRI".</p> <p>En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>Esteban Villegas, Candidato del PRI, es de esa clase de políticos que prometen y no cumplen. En su campaña para la presidencia municipal de Durango prometió terminar con la inseguridad ¿Te acuerdas? NO CUMPLIÓ.</i></p>
	<p>(Segundo 00:11) Imagen de una persona desconocida, aparentemente tomada de una página de noticias de Internet. En la parte central inferior se observa en letras blancas: "prometió terminar con la inseguridad".</p> <p>En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>Hoy la ciudad sigue teniendo graves problemas de robos y asaltos.</i></p>

SUP-REP-95/2016

	<p>(Segundo 00:12) Letras blancas en fondo negro de las que se lee: "No cumplió". En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>Hoy la ciudad sigue teniendo graves problemas de robos y asaltos.</i></p>
	<p>(Segundo 00:14) Imagen de dos personas desconocidas, aparentemente tomada de un video de circuito cerrado. En la parte central inferior se observa en letras blancas: "hoy la ciudad sigue teniendo graves problemas de robos y asaltos". En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>Hoy la ciudad sigue teniendo graves problemas de robos y asaltos.</i></p>

	<p>(Segundo 00:20)</p> <p>Letras blancas en fondo negro de las que se lee: "No cumplió".</p> <p>En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>Prometió agua potable ¿Te acuerdas? NO CUMPLIÓ.</i></p>
	<p>(Segundo 00:23)</p> <p>Imagen aparentemente toma de una página de noticias de Internet.</p> <p>En la parte central inferior se observa en letras blancas: "cada día tenemos más problemas de agua".</p> <p>En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>Cada día tenemos más problemas de agua. Esteban y el PRI siguen prometiend. NO LES CREAS.</i></p>

SUP-REP-95/2016

	<p>(Segundo 00:24) Imagen de quien se presume es Esteban Villegas Villarreal. En la parte central inferior se observa en letras blancas: "Esteban y el PRI siguen prometiendo".</p> <p>En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>Esteban y el PRI siguen prometiendo. NO LES CREAS.</i></p>
	<p>(Segundo 00:28) Letras blancas en fondo negro de las que se lee: "Esteban no cumple".</p> <p>En la parte inferior de lado derecho se advierte la leyenda: "Vota por los candidatos a diputados locales PAN".</p> <p>Voz en off: <i>ESTEBAN NO CUMPLE.</i></p>

**PROMOCIONAL RADIO
No cumple (RA01824-16)**

AUDIO

Voz en off: *Esteban Villegas, Candidato del PRI, es de esa clase de políticos que prometen y no cumplen.*

En su campaña para la presidencia municipal de Durango prometió terminar con la inseguridad ¿Te acuerdas? NO CUMPLIÓ.

Hoy la ciudad sigue teniendo graves problemas de robos y asaltos.

*Prometió agua potable ¿Te acuerdas? NO CUMPLIÓ.
Cada día tenemos más problemas de agua.*

*Esteban y el PRI siguen prometiendo. NO LES CREAS.
ESTEBAN NO CUMPLE.*

Voz en off: *Vota por los Candidatos a Diputados Locales PAN.*

IV. Análisis.

De los agravios formulados por el partido político recurrente, se advierte que su pretensión consiste en que se revoque el acuerdo reclamado y, por ende, se dicten las medidas cautelares negadas por la autoridad responsable, sobre la difusión del promocional denominado “*No cumple*” con números de claves RV01541-16 (versión televisión) y RA01824-16 (versión radio).

La causa de pedir la sustenta en que la responsable vulnera el principio de exhaustividad y legalidad, en tanto omitió estudiar todos los puntos litigiosos y los fundamentos jurídicos aplicables al caso; ya que desde su perspectiva, la propaganda denunciada no cumple con los requisitos mínimos de identificación y contenido que debe contener de acuerdo con la normativa electoral, dado que carece del emblema del Partido Acción Nacional, siendo que

ese elemento distintivo es fundamental en la propaganda político-institucional que se difunda en la etapa de campaña con el fin de que la ciudadanía tenga la certeza de quien se encuentra difundiendo el promocional; actuar que a su juicio vulnera lo establecido en el artículo 72, párrafo 2, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, en concepto del recurrente, genera una confusión en la ciudadanía, lo que constituye una falta a la normativa electoral, dado que la difusión de propaganda electoral con el emblema del partido emisor, así como de la identidad del responsable del mensaje, debe ser perceptible a simple vista, con el fin de generar certeza a la ciudadanía de quién es el responsable de su emisión, para que, con ello, esté en condiciones de hacer un juicio sobre la conducta del propio emisor.

Aunado a esto, el recurrente aduce que la Comisión responsable omite analizar el contexto y los elementos gráficos del emisor del mensaje con los elementos visuales de la propia propaganda. Esto, dado que, desde su perspectiva, soslaya el análisis de los siguientes elementos:

- Si la mención del Partido Acción Nacional se realiza en idéntica tipografía que el logo registrado ante el Instituto Nacional Electoral, lo que facilitaría la identificación para la ciudadanía.
- El tamaño de la referencia que nos ocupa, y si esta es perceptible a simple vista o no.

De ahí que la *litis* a dilucidar, es si resulta ajustado a Derecho el acuerdo combatido o, si por el contrario, de manera injustificada se negó la medida cautelar solicitada por el recurrente.

En atención al agravio expuesto, se debe precisar que el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la base para el dictado de las resoluciones jurisdiccionales, estableciendo, entre otras hipótesis, que aquéllas tienen que pronunciarse de forma completa o integral, supuesto del cual derivan los principios de congruencia y exhaustividad con que debe cumplir toda resolución.

Así, el principio de exhaustividad consiste en que la autoridad debe realizar el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, esto es, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos y todos los elementos aportados por las partes y los que se encuentran al alcance de la autoridad.

En ese sentido, de la revisión de las constancias que obran en autos, se advierte que dentro del expediente del procedimiento especial sancionador -del que derivó la resolución que por esta vía se impugna-, contrario a lo afirmado por el recurrente, la autoridad administrativa electoral nacional valoró diversos

elementos que tenía a su alcance para decidir sobre la improcedencia de las medidas cautelares.

En cuanto a lo alegado por el recurrente en relación a la interpretación que desde su punto de vista debe darse a lo dispuesto en el artículo 72, párrafo 2, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, cabe destacar en principio, que por regla general, no es dable que en un análisis de la apariencia del buen derecho, para efectos de otorgar medidas cautelares, se haga la interpretación extensiva de una norma, con el fin de establecer requisitos adicionales a los que en principio se adviertan de la misma, pues en todo caso, ese pronunciamiento corresponderá al análisis de fondo de la controversia.

Lo anterior es así, porque como ya se expuso con anterioridad, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular considera que puede sufrir algún menoscabo; esto es, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, ante una situación que en una apreciación preliminar podría calificarse como ilícita.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar se pondera lo siguiente:

a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, esto es, la apariencia del buen derecho, y

b) 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.

Bajo esta óptica, el pronunciamiento sobre la procedencia de las medidas cautelares debe estar orientado a disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida, a fin de proteger el derecho o bien jurídico tutelado por la normativa electoral, sea constitucional, convencional, legal o estatutaria, cuya finalidad es hacer prevalecer principios rectores del derecho electoral, como sucede con el principio de la equidad en la contienda³, pero ello, en principio, sin establecer requisitos adicionales a los que en principio se adviertan de la misma, pues en todo caso, ese pronunciamiento corresponderá al análisis de fondo de la controversia.

De ahí que, si el artículo 72, párrafo 2, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos establece que: “la propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera

³ Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia de la Sala Superior de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

posicionamiento político alguno”, *prima facie*, tal disposición debe entenderse en el sentido de que la propaganda referida es a la institucional y no a la propaganda electoral de los partidos políticos.

En la especie, tal como lo determinó la autoridad responsable, estamos en presencia de propaganda electoral, la cual se expone durante el periodo de campaña, y cuyo objeto, de acuerdo a la ley electoral local anteriormente reseñada, es 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 hayan registrado las y los candidatos.

Así, la Sala Superior ha puntualizado que, a diferencia de la propaganda electoral, la propaganda institucional no tiene temporalidad específica, ya que esta última, versa sobre la presentación de la ideología, programa político que detente un partido político en general, o bien, la invitación que hagan a los ciudadanos a formar parte de éste, salvo que se difunda durante los periodos de campaña, respecto de los cuales se presume, en principio, que tiene por objeto la obtención del voto de la ciudadanía.

Por ello, en términos generales, pueda decirse que la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; mientras la

propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las salvedades que, para el caso de precampañas, se han mencionado.

A partir de esto, es dable sostener, *prima facie*, que la propaganda contenida en los promocionales denunciados se enmarca dentro de la categoría de la electoral y, por ello, no puede catalogarse dentro del supuesto jurídico señalado por el recurrente.

Por ello, contrario a lo aducido por el recurrente, la Comisión responsable no afirmó que los promocionales no fueran tomados en cuenta para la fiscalización, si no que el presupuesto establecido por el artículo bajo estudio, no era aplicable a la propaganda electoral, como quedó evidenciado.

Sentado lo anterior, debe precisarse, que tal como lo razonó la Comisión responsable, del análisis del marco normativo local desarrollado con anterioridad y del marco jurídico nacional, no puede desprenderse norma alguna que de forma expresa obligue a los partidos políticos a que en los promocionales que difundan en radio y televisión con el objeto de promover las candidaturas que tenga registradas, tienen la obligación de incluir su emblema o que, en su caso, los elementos gráficos que utilice para identificarse como emisor, deban ser de una tipografía con especificaciones de tamaño o cualidades determinadas.

En efecto, tanto la Constitución Política como la Ley General de Partidos Políticos, así como la normativa electoral local, establecen como condición relevante para el tópico bajo análisis, entre otras, que la propaganda electoral que emitan los partidos políticos respete los derechos de terceros y la vida privada de las personas, así como que se abstenga de expresiones que calumnien a las personas.

Además, debe destacarse que, al revisar los promocionales denunciados bajo la apariencia del buen Derecho, aun cuando la propaganda no contiene el emblema del partido político denunciado, **sí contiene elementos que permiten distinguir al instituto político emisor de la misma durante el desarrollo de todo el spot de televisión y en la parte final del difundido en la radio.**

En efecto, ello se sostiene, porque al final del promocional de radio se escucha el mensaje siguiente: *Vota por los Candidatos a Diputados Locales PAN*, y en el promocional de televisión se observa la cintilla en letras blancas con la frase: "*Vota por los candidatos a diputados locales PAN*", aspectos que se advirtieron por la autoridad responsable al realizar el estudio del contenido del promocional de televisión y de radio.

En ese orden de ideas, es dable afirmar, que del análisis integral de los elementos que componen la propaganda denunciada permite concluir, bajo la apariencia del buen Derecho, que no existe riesgo de que con su difusión se transgreda lo previsto en la normativa electoral en materia de propaganda de

campaña, ni que genere confusión en el electorado, en tanto que de la evaluación preliminar necesaria para el dictado de las medidas cautelares, se puede concluir que, en principio, el contenido de los spots se ajusta a lo establecido a la normativa señalada.

En ese sentido, se considera que, tal como lo estimó la Comisión responsable, **el análisis en conjunto de los elementos de los promocionales** permite desvirtuar el juicio de probabilidad de un riesgo o el peligro en la demora en la adopción de una medida cautelar, que a su vez justifique la necesidad para suspender la difusión de los promocionales denunciados, pues, bajo un examen preliminar no se advierte que la propaganda denunciada afecte principios o valores protegidos constitucional y legalmente, en tanto que no hay elementos para suponer que exista el riesgo de que su difusión genere confusión en el electorado respecto del partido que difunde el promocional.

De ahí que, la Sala Superior considere que sea dable concluir, que el agravio en estudio devenga **infundado**.

Finalmente, en lo tocante a la alegación del recurrente a que existe un uso indebido de pauta, por utilizar el tiempo destinado para la campaña de diputados locales, para difundir un mensaje correspondiente a una elección diferente, es decir, para la elección de la Gubernatura del Estado; la Sala Superior estima -con independencia de que el tópico deba ser materia del fondo de la resolución que resuelva la queja en estudio- que es **inoperante**, dado que, de la revisión efectuada a la denuncia

interpuesta por el recurrente, se aprecia que constituye un argumento novedoso que no fue planteado en esta, y por ello la Comisión responsable no tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto, y en consecuencia no puede ser objeto de revisión vía agravio ante esta instancia jurisdiccional federal.

En virtud de lo anterior, la Sala Superior considera que es conforme a Derecho confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y **fundado**, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría de votos** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ