

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ATRIBUIBLE A MOVIMIENTO CIUDADANO, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN Y EN INTERNET, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020.

Ciudad de México, a once de junio de dos mil veinte.

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

I. DENUNCIA.¹ El nueve de junio del año en curso, se recibió escrito de queja por medio del cual el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de su representante, denunció al partido político Movimiento Ciudadano por el uso indebido de la pauta, derivado de la difusión del promocional denominado **MÉXICO EN PIE** identificado con el folio **RV-00174-20** [Versión televisión], pautado por dicho instituto político.

El quejoso sostiene que, en dicho promocional, aparece una mujer con el mismo uniforme que utiliza el personal de salud del IMSS. Esta situación, alega, provoca que la ciudadanía relacione a Movimiento Ciudadano con las acciones realizadas por el gobierno federal con motivo de la emergencia sanitaria provocada por el virus COVID-19 y, con ello, considera el quejoso, dicho partido político obtiene un beneficio indebido de esas acciones de gobierno y transgrede la equidad en la contienda.

Por tal motivo, se deslindó de los hechos denunciados y solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender la difusión y distribución del material denunciado en televisión, *internet* y redes sociales, así como tutela preventiva a efecto de que se exhorte a Movimiento Ciudadano para que se abstenga de utilizar la imagen e indumentaria del personal de salud del IMSS.

II. REGISTRO DE LA QUEJA, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDA CAUTELAR. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020**.

¹ Visible a páginas 1 a 46 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

Asimismo, se admitió a trámite al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó la glosa del reporte de vigencia del material denunciado, emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral y la certificación del promocional pautado por Movimiento Ciudadano, contenido en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, así como de los vínculos de *Internet* aportados por el quejoso.

Finalmente, 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 Y JUSTIFICACIÓN PARA CONOCER DEL PLANTEAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADO POR EL QUEJOSO.

COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias 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 la Comisión de Quejas y Denuncias se actualiza por tratarse de una denuncia por la que se alega el uso indebido de la pauta respecto de los tiempos en televisión que administra el Instituto Nacional Electoral y la vulneración al principio de equidad en la contienda, atribuible a un partido político nacional, derivado de la difusión de un spot en televisión e *internet*.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 25/2010,² emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS*.

JUSTIFICACIÓN. Con motivo de la pandemia de Coronavirus por la que atraviesa el país y gran parte del mundo, mediante acuerdos **INE/JGE34/2020**³ e **INE/JGE45/2020**⁴ de la Junta General Ejecutiva, e **INE/CG82/2020**⁵ del Consejo General, ambos órganos del Instituto Nacional Electoral, se determinó la suspensión de los plazos para dar trámite y sustanciación a los procedimientos administrativos sancionadores competencia de esta autoridad hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19 y el máximo órgano de dirección de este Instituto dicte el acuerdo correspondiente, con excepción de aquellos urgentes o los que pudieran implicar la violación grave a los principios que rigen la función electoral.

Ahora bien, tratándose de quejas o denuncias en las que se solicite el dictado de medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral está jurídicamente impedida para suspender su trámite, siendo que corresponde a esta Comisión de Quejas y Denuncias pronunciarse sobre peticiones de esa índole, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada el pasado veinte de mayo, dentro del expediente SUP-REP-68-2020.

En observancia a lo establecido por la máxima autoridad jurisdiccional en la referida sentencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral admitió a trámite la queja y realizó las diligencias de investigación necesarias para que esta Comisión estuviera en condiciones de pronunciarse sobre la petición de medidas cautelares formulada por el quejoso.

Sentado lo anterior, y tomando en consideración que en el presente caso se denunció un posible uso indebido de la pauta, atribuible a Movimiento Ciudadano, el cual podría vulnerar la equidad en la contienda, de cara al inicio del próximo proceso electoral federal y a los procesos electorales locales, es que se está ante

² Consulta disponible en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

³ Aprobado el diecisiete de marzo de dos mil veinte, visible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113733/JGEx202003-17-ap-1-1.pdf>.

⁴ Aprobado el dieciséis de abril de dos mil veinte, visible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113926/JGEx202004-16-ap-1-1.pdf>.

⁵ Aprobado el veintisiete de marzo de dos mil veinte, visible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113873/CG2ex202003-27-ap-3-Gaceta.pdf>

una situación excepcional que justifica el dictado de la presente resolución en sede cautelar para que, de ser el caso, se suspendan o detengan las conductas que pudieran implicar una vulneración al orden constitucional y legal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se ha expuesto, el IMSS denunció el **uso indebido de la pauta**, por parte de Movimiento Ciudadano derivado de la difusión, en televisión y en *Internet* del promocional denominado **MÉXICO EN PIE** identificado con el número de folio **RV-00174-20** [versión televisión], bajo el argumento central de que en dicho promocional aparece una mujer con el uniforme que utiliza el personal de salud del IMSS, lo que, alega el quejoso, genera que la ciudadanía relacione a las acciones gubernamentales realizadas con motivo de la emergencia sanitaria por COVID-19, con Movimiento Ciudadano, lo que, desde su perspectiva le reporta un beneficio indebido a dicho instituto político en detrimento del principio de equidad de la contienda.

PRUEBAS

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO.

1. **Documental** consistente en la certificación que se haga de la existencia y contenido del video denominado *México en Pie*, pautado por Movimiento Ciudadano en el portal de pautas de este Instituto.
2. **Documental** consistente en la certificación que se realice de la existencia del promocional denunciado en la página de *Youtube*, cuyo enlace es <https://youtu.be/oOq6gjMaFpM>
3. **Documental** consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales a fin de corroborar el inicio y la vigencia del promocional denunciado.
4. **Documental** consistente en el reporte de detecciones relativo al promocional denunciado, que se solicite a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
5. **Técnicas** consistentes en las imágenes insertas en la denuncia.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

6. **Documental** consistente en copia de la *NORMA QUE ESTABLECE LAS DISPOSICIONES PARA LA DOTACIÓN, CONTROL Y OPTIMIZACIÓN DE INVENTARIOS DE ROPA CONTRACTUAL EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL*.
7. **Documental** consistente en copia del documento denominado *INDUSTRIA TEXTIL – ROPA CONTRACTUAL – GAMA DE COLORES DE LAS TELAS – ESPECIFICACIONES*.
8. **Instrumental de actuaciones**, consistente en todas y cada una de las pruebas en lo que favorezcan al Instituto.
9. **Presuncional legal y humana** consistente en todos los razonamientos lógicos y jurídicos, tendentes a averiguar un hecho desconocido a partir de uno conocido.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Acta circunstanciada** instrumentada el nueve de junio del año en curso, por el que la *UTCE*, constató el contenido del promocional denominado **MÉXICO EN PIE** identificado con el número de folio **RV-00174-20**, así como los vínculos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.
2. **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los promocionales denunciados, como se advierte a continuación:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	23/05/2020	18/06/2020
2	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
3	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	22/05/2020	17/06/2020
4	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	CAMPECHE	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
5	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	COAHUILA	ORDINARIO	22/05/2020	17/06/2020
6	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	COLIMA	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
7	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	CHIAPAS	ORDINARIO	23/05/2020	18/06/2020
8	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	CHIHUAHUA	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
9	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
10	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	DURANGO	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
11	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	GUANAJUATO	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
12	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	GUERRERO	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
13	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	HIDALGO	ORDINARIO	22/05/2020	17/06/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

14	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	MEXICO	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
15	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	MICHOACAN	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
16	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	MORELOS	ORDINARIO	22/05/2020	17/06/2020
17	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	NAYARIT	ORDINARIO	23/05/2020	18/06/2020
18	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	NUEVO LEON	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
19	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	OAXACA	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
20	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	PUEBLA	ORDINARIO	23/05/2020	18/06/2020
21	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	QUERETARO	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
22	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	QUINTANA ROO	ORDINARIO	23/05/2020	18/06/2020
23	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
24	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	SINALOA	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
25	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	SONORA	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
26	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	TABASCO	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
27	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	TAMAULIPAS	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
28	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	TLAXCALA	ORDINARIO	22/05/2020	14/06/2020
29	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	VERACRUZ	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
30	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	YUCATAN	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020
31	MC	RV00174-20	MÉXICO EN PIE	ZACATECAS	ORDINARIO	22/05/2020	18/06/2020

Conclusiones preliminares.

De las constancias de autos se desprende, esencialmente, lo siguiente:

- El promocional **MÉXICO EN PIE** identificado con el folio RV00174-20 [versión televisión] fue pautado por Movimiento Ciudadano para su difusión en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- El material denunciado, se encuentra difundiéndose desde mayo y se encuentra pautado para su difusión hasta junio, conforme a la tabla que antecede.
- El material alojado en el vínculo de *YouTube* aportado por el quejoso, corresponde al del promocional denominado **MÉXICO EN PIE** identificado con el folio RV00174-20 [versión televisión] pautado por Movimiento Ciudadano.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

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 Jurisprudencia P. /J. 21/98, 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.**⁶

Por lo que, 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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR.

Marco Normativo

Uso de la pauta

El artículo 41, base III, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

A través de esta prerrogativa, gozan del derecho a difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargo de elección popular⁷.

Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a parámetros convencionales, constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En otras palabras, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Por ello, los institutos políticos deben emplear los tiempos que el Estado a través del INE les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política,

⁶ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

⁷ Artículo 2, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

electoral, de precampaña o de campaña, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha precisado en diversos precedentes⁸ que la propaganda difundida por los partidos políticos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, es decir, aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las precampañas y campañas, así como en intercampaña y periodo de veda, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología, principios y propuestas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática⁹.

En este sentido, la Sala Superior ha considerado que es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está amparado por la libertad de expresión¹⁰, que implica adicionalmente, el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos a difundir por parte de los partidos políticos, para definir su estrategia política en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Desde esa perspectiva, el máximo tribunal en la materia, ha establecido algunos criterios a seguir para el estudio de los promocionales respecto de propaganda política de los partidos políticos:

- Es válido que se incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a

⁸ Véanse las ejecutorias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y acumulado; SUP-REP-226/2015 y SUP-REP-579/2015

⁹ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016

¹⁰ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REP-146/2017

favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.

- La alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.
- Se permite la difusión de cuestionamientos o logros a la actividad gubernamental.
- El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.

Como se aprecia, los partidos políticos gozan de libertad para configurar los contenidos de sus mensajes pero dicha libertad se encuentra limitada, únicamente frente a las conductas ilícitas constitutivas de simulación o fraude a la ley, pues al margen de que la libertad de expresión constituye un pilar de la democracia, su ejercicio no es absoluto, dado que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

En conclusión, la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto de debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

Internet

La libertad de expresión a través de *internet*, ha cobrado relevancia dado su alcance, en tiempos recientes.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha destacado que el *internet* constituye, en el ámbito electoral, un

instrumento para potenciar la libertad de expresión, que se distingue de otros medios de comunicación en razón de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de las y los usuarios.¹¹

Sin que tal maximización de la libertad de expresión sea ilimitada, pues los sujetos obligados en materia electoral no deben quedar exentos de las prohibiciones y obligaciones a su cargo cuando hagan uso de tales herramientas electrónicas, por lo que las denuncias por conductas en tal medio de comunicación deben ser analizadas en cada caso por las autoridades competentes.¹²

Sobre el uso de *internet*, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-26/2016, determinó en esencia, que éste es un medio de comunicación global que permite mantener contacto con personas, instituciones, corporaciones, gobiernos, etcétera, alrededor del mundo. No es una entidad física o tangible, sino una red vasta que interconecta innumerables grupos de redes más pequeñas, erigiéndose como una especie de red de redes.

En concreto, se trata de un instrumento de telecomunicación que tiene por objeto la transmisión electrónica de información a través de un espacio virtual denominado "*ciberespacio*", que constituye una vía para enviar elementos informativos a la sociedad, sin que atienda a fronteras físicas dada su confección tecnológica que la convierte en una red global.

Esto es, *internet* es una enorme red de comunicaciones de ámbito mundial que permite la interconexión de sistemas informáticos, independientemente de su tipo y situación. Está compuesta por ordenadores de diversos tipos, marca y sistemas operativos y ruteadores que están distribuidos por todo el mundo y unidos a través de enlaces de comunicación muy diversos que permiten realizar intercambios muy sofisticados de información.

Se trata pues, de un medio comunicativo de interacción y de organización social. Es una forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para difundir información, de forma masiva, en tiempo real o en un momento concreto.

¹¹ Jurisprudencia 17/2016, de rubro INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 28 y 29.

¹² Criterio sostenido por la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral en la sentencia al medio de impugnación de clave SUP-JRC-273/2016.

Se ha definido también como una forma de auto comunicación porque el mismo usuario genera el mensaje, define los posibles receptores y selecciona los mensajes concretos o los contenidos de la web y de las redes de comunicación electrónica que quiere recuperar. Asimismo, se le ha conceptualizado como "el gran instrumento contemporáneo del que se sirve la sociedad para engrandecer sus capacidades de información y conocimiento".

En este sentido, puede decirse que se trata de una interacción entre el ordenador y usuario de una red, en la que hay una intención manifiesta en la búsqueda de información por parte de este último, bien sea, por intereses recreativos, publicitarios, comerciales, intelectuales, didácticos o institucionales.

Es tal la importancia actual del *internet*, que la propia *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* define como política de inclusión digital universal "el conjunto de programas y estrategias emitidos por el Ejecutivo Federal orientadas a brindar acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha para toda la población, haciendo especial énfasis en sus sectores más vulnerables, con el propósito de cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías referidas y el uso que hacen de éstas".

En cuanto a la difusión de publicidad en dicho medio de comunicación, es preciso recordar que el artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que regula la libertad de expresión en su doble dimensión y el derecho a la información; prevé en su texto normativo que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

En esa sintonía, el Poder Revisor de la Constitución mediante reforma al mencionado artículo 6°, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, estableció como mandato para el Estado mexicano, garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e *internet*.

Resulta relevante que, en el dictamen, por medio del cual, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó la mencionada reforma en materia de telecomunicaciones,

se incluyen como razones relevantes para incluir en el catálogo de derechos fundamentales el acceso a internet, las siguientes:

- El *internet* se ha consolidado como la herramienta de comunicación e interconexión del siglo XXI y ha expandido el terreno para la diversidad, la tolerancia y el ejercicio pleno de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.
- La reforma tiene como objeto garantizar la libertad de expresión y de difusión, y el derecho a la información.
- El *Internet* constituye una herramienta básica para el desarrollo personal y profesional de estudiantes y de la sociedad de cualquier país.
- El acceso a internet es un derecho fundamental por su importancia en cuanto a la libertad de prensa, de pensamiento, de expresión, desarrollo de la personalidad y libre conciencia se refiere.

Así, el Poder Revisor de la Constitución reconoció en el texto Constitucional el acceso a *internet* como derecho humano, el cual contribuye a una educación de mejor calidad, mayor acceso a la información y a la cultura, un posible crecimiento económico y un potencial incremento en la igualdad de oportunidades.

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Del citado precepto normativo se advierte un sistema de regla-excepción, esto es, la regla es la libertad (todo se puede decir, por cualquier medio) y la excepción son las restricciones o límites a esa libertad, al señalar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección a la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En este contexto, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante resolución de veintinueve de junio de dos mil doce, determinó que los derechos de las personas también deben estar protegidos en *internet*, en particular la libertad de expresión, que es aplicable sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento que se elija.

De manera conclusiva, debe decirse que el *internet* no se acota a espacios físicos, territoriales o fronteras estatales, por lo que las normas jurídicas y los operadores

de éstas, deben atender la realidad fáctica y tecnológica que impera en la realidad social, preservándose los principios y valores constitucionales.

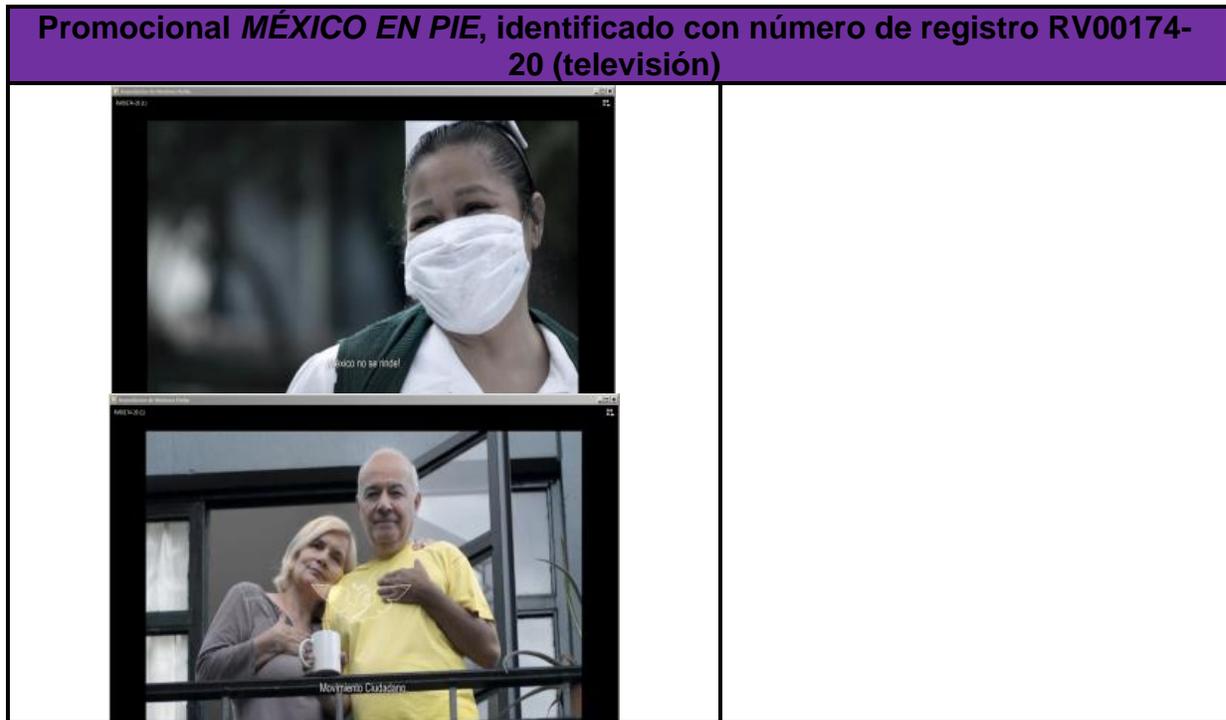
Material denunciado.

El material denunciado, es del tenor siguiente:

Promocional <i>MÉXICO EN PIE</i> , identificado con número de registro RV00174-20 (televisión)	
<p>Imágenes principales</p> 	<p>Voz masculina: O sea, que nos vino esto, como anillo al dedo para...</p> <p>Voz femenina en off: A nadie nos cayó como anillo al dedo esta crisis.</p> <p>Voz masculina: afianzar.</p> <p>Voz femenina en off: A algunas autoridades les ha quedado grande la pandemia, pero a pesar de lo difícil de la situación, hay millones de personas que todos los días hacen lo que está en sus manos para que este país no se caiga, para que siga en movimiento. Hagamos lo que nos toca. ¡México no se rinde! ¡México resiste! Movimiento Ciudadano.</p>

Promocional *MÉXICO EN PIE*, identificado con número de registro RV00174-20 (televisión)





Caso concreto

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de las medidas cautelares solicitadas por el IMSS, por las siguientes consideraciones.

Del análisis preliminar al material objeto de estudio, se advierte que se trata de un promocional que, por una parte, realiza una crítica general por la forma en que *algunas autoridades* han hecho frente a la crisis ocasionada por la pandemia por COVID-19 y, por otra, realiza un reconocimiento a *millones de personas* que hacen lo que está en sus manos para que el país no se caiga y siga en movimiento, derivado de esta situación sanitaria.

Particularmente, en el fragmento del promocional en el que se realiza un reconocimiento a la ciudadanía, se inserta, entre otras, la imagen de una mujer que lleva puesto un uniforme o indumentaria igual o similar a la que utilizan las enfermeras en los hospitales.

Desde una perspectiva preliminar, esta Comisión de Quejas considera que la imagen o aparición de la mujer, en los términos y con las características señaladas,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

no constituye violación legal alguna ni justifica el dictado de medidas cautelares, porque, en el contexto de la crítica y reconocimiento que se hace en el *spot*, el hecho de que la ropa que utiliza esa mujer sea igual o similar a la que utiliza el personal de salud del IMSS, no es una cuestión ilícita ni que amerite el dictado de medidas cautelares.

En efecto, aparentemente, la mujer que aparece en el *spot* representa a una enfermera, siendo que su inclusión en el promocional tiene como propósito, en apariencia del buen derecho, reconocer la labor de quienes se dedican a cuestiones de salud en el contexto de la pandemia por la que atraviesa el país, circunstancia que no transgrede disposición alguna ni sirve de base para que esta autoridad ordene la suspensión del promocional; por el contrario, desde una óptica preliminar, se trata de un tema de interés general y de relevancia actual, respecto del cual es válido que los partidos políticos emitan posicionamientos y puntos de vista en ejercicio de su libertad de expresión dentro de la propaganda que corresponde al periodo ordinario, como acontece en el caso.

Además, bajo la apariencia del buen derecho, el reconocimiento a la labor de las personas que se dedican a cuestiones médicas o de salud, mediante el recurso de la actuación o representación que implica utilizar ropa e indumentaria igual o similar a la que se utiliza realmente en hospitales o clínicas públicas, no puede considerarse, en este caso, una apropiación o aprovechamiento indebido de logros de gobierno, ni un quebrantamiento a la equidad de la contienda.

Lo anterior es así, se insiste, porque el *spot* parte de una crítica o cuestionamiento general al manejo de la crisis sanitaria por parte de algunas autoridades, para luego reconocer o ensalzar las labores de millones de personas, entre las que se encuentran las enfermeras o personal de salud que atiende en hospitales o clínicas médicas, siendo que ello es una cuestión de interés general y de orden público susceptible de ser abordado por los partidos políticos en su propaganda política, según se fundamentó y explicó párrafos arriba.

Más aún, a partir de un análisis propio de sede cautelar, esta Comisión no advierte que el *spot* contenga referencia o elemento alguno en favor o en contra de algún partido político ni referencia tendente a influir en la equidad de la contienda, como lo alega el quejoso.

Tampoco se aprecia, en un examen preliminar, que el reconocimiento o alabanza del trabajo a cargo del personal médico en el contexto de la citada pandemia, a partir de utilizar la imagen de una mujer con ese tipo de indumentaria, provoque

confusión en la ciudadanía o imposibilidad para identificar o distinguir entre las acciones de gobierno y al autor del mensaje. Así es, como se señaló, el *spot* parte de una crítica general, para luego resaltar, entre otros, el trabajo de las personas que se dedican a actividades de esa índole, pero es claro que la autoría o responsabilidad del mensaje corresponde al partido político Movimiento Ciudadano (así se advierte del audio, del texto y del emblema que se inserta en el promocional).

En este sentido, del análisis preliminar al contenido del material denunciado y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no advierte una evidente ilegalidad que justifique la suspensión en la difusión del promocional en contravención a la libertad de expresión de los partidos políticos y el derecho a la información de la ciudadanía, pues se considera que el contenido del mismo se encuentra inscrito dentro del debate público al tratarse de un tema de interés general y de relevancia en la actualidad.

En este contexto, se reitera, la aparición de una mujer con uniforme blanco, tapabocas y chaleco color verde, bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse como una violación en materia de propaganda político – electoral que lleve a señalar preliminarmente que se está ante la utilización indebida de la pauta, de ahí la improcedencia de la medida cautelar.

Lo anterior, es congruente con lo establecido por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-146/2017, en el que señaló que es lícito que un partido aluda temas de interés general, pues tal proceder se encuentra protegido por la libertad de expresión. Ya que la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general, encuentra justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, pues es un elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada.

También sirve de apoyo a lo anterior, las razones esenciales de la jurisprudencia 46/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro y texto siguiente:

PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS. De la interpretación sistemática y armónica de los artículos 6º y 41, fracción III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deriva que los promocionales en radio y televisión denunciados, que cuestionan la actuación respecto al manejo de recursos públicos de los gobernantes, o bien de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

candidatas y candidatos a un cargo de elección popular, si bien constituyen una crítica que puede considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora, la misma se encuentra protegida por el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, ya que se inscribe dentro del debate público acerca de temas de interés general, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones, o bien candidatos, teniendo en cuenta, además, que son figuras públicas que tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas, de conformidad con el sistema dual de protección.

Consecuentemente, también resulta improcedente la medida cautelar solicitada para que dicho video se baje o suspenda su difusión en *internet*, particularmente en el sitio *YouTube*. En efecto, al haberse considerado que el *spot* de televisión (que es el mismo que se difunde en *internet*) tiene cobertura legal, desde una visión preliminar, entonces no ha lugar a ordenar que se suspenda su difusión en el citado sitio de *internet*.

Por otra parte, respecto a la solicitud realizada por el Instituto Mexicano del Seguro Social relativa a que se exhorte a Movimiento Ciudadano para que se abstenga de utilizar la imagen e indumentaria del personal de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de la tutela preventiva solicitada, por lo siguiente:

De conformidad con la jurisprudencia **14/2015** de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En el caso, como se precisó previamente, la imagen o aparición de una mujer, en los términos y con las características denunciadas no constituye violación legal alguna y por tanto, se considera que **no existe base para considerar que se está en presencia de actos ilícitos o probablemente ilícitos**, por lo que **no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva**, debido a que el material denunciado -con independencia de que su contenido tenga o no cobertura legal, cuestión que será determinada en el fondo por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptima preliminar, no se considera ilegal.

En efecto, para la adopción de una medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas probablemente transgresoras de la ley se verificarán en el futuro, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que en el presente caso no se actualiza, debido a que como se precisó no se considera que se esté en presencia de actos ilícitos o probablemente ilícitos.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en tutela preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo¹³:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

En ese sentido, no es posible acceder a la solicitud formulada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues, no existe base para considerar actualizadas las hipótesis precisadas, porque, como se señaló, en sede cautelar, la conducta denunciada no resulta ilegal.

Lo anterior, se robustece con lo señalado por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-251/2018, en donde señaló que *la tutela preventiva es dable concederla respecto de hechos concretos de los cuales existe el temor fundado de que puedan repetirse y causar un daño irreparable o una merma importante a derechos de terceros, bienes, valores y/o principios jurídicos del orden nacional; más no es dable prohibir actos de los que no es posible saber si se presentarán y menos de cuál será su forma y contenido y si resultarán o no probablemente lesivos de la normatividad*; hipótesis que no se surte en el presente caso, por las razones apuntadas previamente.

¹³ ÍDEM

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

Es importante precisar que los razonamientos expuestos no prejuzgan respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

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 por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el presente Acuerdo puede ser impugnado mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

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

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares y tutela preventiva solicitadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos de lo razonado en el considerando CUARTO del presente acuerdo.

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 Décima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-5/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/IMSS/CG/35/2020

once de junio de dos mil veinte, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, del Consejero Electoral Jaime Rivera Velázquez 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**

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ