



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MOVIMIENTO CIUDADANO, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA, USO DE RECURSOS PÚBLICOS, PROMOCIÓN PERSONALIZADA, ASÍ COMO VIOLACIÓN AL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA, ATRIBUIBLES A MARÍA TERESA JIMÉNEZ ESQUIVEL, PRESIDENTA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020.

Ciudad de México, a veinticuatro de noviembre de dos mil veinte.

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

I. Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El once de noviembre de dos mil veinte, el referido órgano jurisdiccional dictó resolución dentro del expediente SUP-AG-179/2020, mediante la cual se sostuvo que esta autoridad electoral nacional es competente para conocer de la denuncia presentada por Movimiento Ciudadano en contra de la Presidenta Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes, por la aparición de ésta en una película. Esta resolución fue notificada a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el diecisiete de noviembre siguiente.

II. Denuncia. Del análisis integral al escrito de denuncia, se advierte que el quejoso, en esencia, hace valer los hechos siguientes:

- La presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuidos a María Teresa Jiménez Esquivel, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Aguascalientes, Aguascalientes, con motivo de su aparición en la película intitulada “Se busca Papá”, disponible en una plataforma de contenido digital con accesibilidad vía internet, denominada “Netflix”.
- La presunta realización de actos anticipados de precampaña por parte de la servidora pública denunciada, toda vez que, con motivo de su aparición en el referido filme, obtiene un posicionamiento y/o ventaja indebida frente a sus



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

posibles contendientes a ocupar una diputación federal, durante el actual proceso electoral federal 2020-2021.

- El posible fraude a la ley respecto del modelo de comunicación política en radio y televisión, así como la contratación de este tipo de propaganda en el extranjero, dado que la película en la que se visualiza su imagen y su nombre, se encuentra a disposición de usuarios de una plataforma comercial con cobertura a nivel nacional e internacional.

III. Registro de queja, reserva de admisión y de emplazamiento y diligencias preliminares. El día dieciocho siguiente, se tuvieron por recibidos el acuerdo y queja referidos, a los cuales les correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**. Asimismo, se reservó la admisión y lo conducente al emplazamiento correspondiente, hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Finalmente, se ordenó realizar las siguientes diligencias:

- Solicitar a la Presidencia Municipal, Secretaría de Economía Social, Turismo Municipal y Secretaría de Comunicación Social, todos del Ayuntamiento de Aguascalientes, Aguascalientes, información relacionada con el filme que nos ocupa y la aparición de la denunciada en éste.
- Solicitar a las casas productoras Poket Pictures, Corazón Films, Epluse Films, North Films, Nopal Army Films y Los Güeros Films, información relacionada con la distribución y difusión de la película y la aparición de la denunciada en ésta.
- Solicitar a la Oficialía Electoral de este Instituto, realizara la certificación del contenido tildado de ilegal.

IV. Acuerdo ordenando acta circunstanciada. De la información contenida en el Acta Circunstanciada INE/DS/CIRC/325/2020 instrumentada por la Oficialía Electoral, se tiene, por una parte, que a la fecha la película “Se busca papá” es transmitida por la plataforma de streaming Netflix; y por otra parte, se manifiesta la imposibilidad material para acceder al contenido del filme en cuestión con los elementos aportados por el quejoso para tal efecto.

En este sentido, con la finalidad de allegarse de mayores elementos para la debida integración del presente asunto, es que por acuerdo de veintidós de noviembre de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

dos mil veinte, se consideró necesario y oportuno que, a través de los medios con los que cuenta la Unidad Técnica, se llevara a cabo la certificación del filme referido, en aquéllos momentos precisados por la parte quejosa en los que presuntamente se visualiza la imagen de la servidora pública denunciada.

V. Admisión y propuesta de medida cautelar. Por acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, se ordenó la admisión de la queja que nos ocupa, así como remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A, párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, 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.

Lo anterior, en virtud de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante resolución dictada en el expediente SUP-AG-179/2020, consideró que esta autoridad electoral nacional es competente para conocer de la denuncia presentada por un partido político nacional en contra de una servidora pública municipal que aparece en una película, porque se alega la violación a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, un fraude al modelo de comunicación política y actos anticipados de precampaña con impacto en el actual proceso electoral federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el quejoso denunció, en esencia, la presunta realización de actos anticipados de precampaña con impacto en el actual proceso electoral federal, el uso indebido de recursos públicos y la supuesta promoción personalizada, así como el posible fraude a la ley respecto del modelo de comunicación política en radio y televisión, atribuibles a María Teresa Jiménez Esquivel, Presidenta Municipal de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

Aguascalientes, Aguascalientes, derivado de su aparición en la película “Se busca papá”, disponible en una plataforma de contenido digital con accesibilidad vía internet, denominada “Netflix”.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- **Documental pública**, consistente en el informe que rinda el Ayuntamiento de Aguascalientes.
- **Documental pública**, consistente en la certificación que realice la Oficialía Electoral, respecto del fragmento denunciado que se observa en la película “Se busca papá”.
- **La instrumental de actuaciones**
- **La presuncional legal y humana**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. Documental pública, consistente en el Acta Circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/325/2020, instrumentada por personal de este Instituto, en funciones de Oficialía Electoral.

2. Documental pública, consistente el escrito signado por la Presidenta Municipal, por el Secretario de Economía Social y Turismo y del Secretario de Comunicación Social, todos del Ayuntamiento de Aguascalientes, Aguascalientes, por medio del cual informaron, en lo que interesa, lo siguiente:

- El motivo por el que la presidenta municipal María Teresa Jiménez Esquivel apareció en la película “Se busca papá” fue para promocionar a dicho municipio, buscando así la participación ciudadana, incentivar el turismo local e impulsar el desarrollo económico, lo anterior con un carácter institucional.
- No se celebró ningún tipo de contrato para que la presidenta municipal apareciera en dicho filme.
- El apoyo que se brindó para la producción de la película en cita, fue con ayuda en las áreas de protección civil, mercados y tránsito municipal.
- Se erogó la cantidad de \$50,982.10 (cincuenta mil novecientos ochenta y dos pesos 00/100) para hospedaje y comida de productores y actores, la cual fue obtenida de la partida presupuestal 3751 denominada “alimentos y hospedaje” de la Secretaría de Economía Social y Turismo Municipal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

3. Documental privada, consistente en el escrito signado por el apoderado general de NopalArmy Films, S.A. de C.V., en el que informó que su representada no firmó ningún contrato, convenio o algún acto jurídico relacionado con la producción o filmación de la película “Se busca papá”, ya que no participaron en el rodaje de ésta.

4. Documental pública, consistente en el Acta Circunstanciada de veintidós de noviembre de dos mil veinte, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se certificó la difusión del filme referido, así como aquéllos momentos precisados por la parte quejosa en los que presuntamente se visualiza la imagen de la servidora pública denunciada.

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES RELEVANTES PARA ESTE ASUNTO

De los elementos probatorios aportados por el quejoso, así como de los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- María Teresa Jiménez Esquivel, es Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Aguascalientes, Aguascalientes.²
- La película “Se busca papá”, actualmente se difunde a través de la plataforma de servicio OTT³ de contenido audiovisual bajo demanda “Netflix”.
- Dicha producción cinematográfica, al parecer, fue filmada en el estado de Aguascalientes⁴ y tiene una duración de una hora con cuarenta y tres minutos, y fue subida a dicha plataforma el once de septiembre de dos mil veinte.

¹ SUP-REP-183/2016

² Véase el portal oficial de dicho ayuntamiento: <https://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=4806>

³ Aquellos servicios de video, audio, voz o datos que se transmiten sobre las plataformas de internet fijo o móvil y que generalmente no son provistos por los operadores tradicionales de telecomunicaciones. Este tipo de servicios incluye la distribución de contenidos audiovisuales bajo demanda (Netflix, Claro TV, etc.), entre otros.

⁴ Véase la nota alojada en el portal <https://binoticias.com/nota.cfm?id=94374&t=netflix-estrena-este-viernes-se-busca-papa-pelicula-filmada-en-aguascalientes>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

- A la hora con veintiocho minutos cuarenta y tres segundos de la película, se advierte la aparición de la persona denunciada, quien viste una camisa blanca, en la que son visibles las leyendas “Tere Jiménez”, del lado izquierdo, y “H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Aguascalientes”, del lado derecho.
- La aparición la servidora pública es de aproximadamente ocho segundos, sin que emita alguna frase, discurso o diálogo.
- En la sección de créditos que aparecen al final de la película, se agradece **a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Aguascalientes**, la participación del gobierno **estatal** y del **gobierno** del ayuntamiento de Aguascalientes, apreciándose el nombre y cargo de la denunciada; asimismo, entre los patrocinadores de esa película, se encuentra el ayuntamiento de ese municipio.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el **fumus boni iuris** —aparición del buen derecho—,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

unida al elemento del ***periculum in mora*** —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

El primer elemento, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que, el **segundo elemento, consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁵

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares formulada por el quejoso, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierten elementos que justifiquen su dictado, ni base para considerar idónea, razonable y proporcional una medida de este tipo, con base en el estudio integral y contextual del presente caso.

Para arribar a la conclusión preliminar anotada, es preciso destacar, en primer término, las principales características y el funcionamiento esencial de la plataforma

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

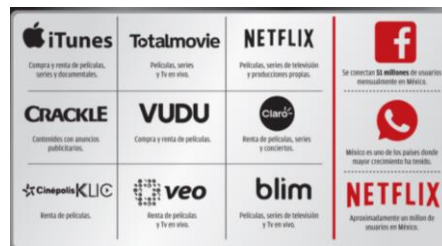


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

NETFLIX (en la que se difunde la película en la que aparece la denunciada), para después analizar directamente dicho material a la luz de las disposiciones constitucionales y legales de nuestro orden jurídico que se estiman violadas por el quejoso.

Características principales y aspectos relevantes de la plataforma NETFLIX

Los servicios OTT⁶, son definidos como aquellos servicios de video, audio, voz o datos, que se transmiten en plataformas de internet fijo o móvil; estos pueden incluir, entre otro tipo de productos la distribución de contenidos audiovisuales bajo demanda. Ejemplo:



Asimismo, estos servicios necesitan de dispositivos con terminales de acceso a internet, como lo pueden ser las computadoras, teléfonos o televisiones inteligentes, entre otros dispositivos, para que los usuarios puedan visualizar el contenido que ofrecen dichas plataformas.⁷

Dentro de esta categoría, se ubica Netflix que es una empresa de entretenimiento y ofrece un servicio por suscripción con base en Estados Unidos, pero que opera a nivel mundial y cuyo servicio principal es la distribución de contenidos audiovisuales (películas, series de televisión, y producciones propias) a través de una plataforma en línea o servicio de video bajo demanda por *streaming*,⁸ iniciando sus operaciones a nivel Latinoamérica, entre ellos, en México, en el año dos mil once.⁹

Así las cosas, para poder acceder al servicio que ofrece esta plataforma, además de una red de internet y de un dispositivo electrónico, es necesario tener una suscripción (la cual se adquiere a través de un pago mensual) y generar un usuario y contraseña para crear un perfil. Hecho lo anterior, el suscriptor puede ingresar a

⁶ Siglas que corresponden al concepto en inglés *Over the top*.

⁷ Véase, por ejemplo, lo escrito por Ma. Elena Estavillo "Los Servicios OTT: provisión de contenidos vs televisión abierta y de paga", en http://www.ift.org.mx/sites/default/files/ott_pdf_0.pdf.

⁸ Cualquier contenido de medios, ya sea en vivo o grabado, que se puede disfrutar en computadoras y aparatos móviles a través de Internet y en tiempo real.

⁹ <https://www.netflix.com/mx>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

los contenidos que ofrece esta plataforma y, dentro de ésta, elegir, de entre todo el catálogo de producciones ahí existentes que se encuentran clasificados en diversos géneros y contenidos nacionales y extranjeros, el material que desea ver.

Datos relevantes de producción, temática central de la película y aspectos centrales de la aparición de la denunciada en uno de sus fragmentos (material denunciado)

Se trata de una producción cinematográfica de origen mexicano titulada “Se busca papá”; tiene una duración de una hora con cuarenta y tres minutos y es difundida en Netflix, desde el once de septiembre de dos mil veinte.

La trama de dicho filme consiste, esencialmente, en el deseo de una niña de participar en una carrera de bicicletas, sin que para ello cuente con la aprobación de su madre, por lo que planea contratar a un actor que se haga pasar por su padre y que la inscriba en ese concurso deportivo.¹⁰

Clasificada por Netflix, en los géneros de: películas familiares, comedias familiares, películas infantiles y familiares, comedias, dramas, películas mexicanas, comedias mexicanas y dramas mexicanos, cuyo título es “Optimista”.¹¹

Al parecer, esta película fue filmada en el Estado de Aguascalientes con la finalidad, según lo referido por el ayuntamiento del mismo nombre, de promover el turismo en esa entidad.

En este sentido, el necesario subrayar que tanto al Estado como al Ayuntamiento de Aguascalientes se les agradece y se les da crédito al final de la película, precisándose, desde ahora, que el grado y forma de su participación y los posibles recursos públicos involucrados para ello, son cuestiones que corresponde al fondo del asunto y no al de medidas cautelares, como se verá más adelante.

Ahora bien, el fragmento y circunstancias en las que aparece la denunciada en la película, se detallan enseguida.

¹⁰ Véase <https://hiramnoriega.com/14453/se-busca-papa-pelicula-ficha/>; [https://cinemedios.com/netflix/resena-se-busca-papa/#:~:text=Una%20pel%C3%ADcula%20hecha%20a%20base.la%20inscriba%20en%20el%20concurso](https://cinemedios.com/netflix/resena-se-busca-papa/#:~:text=Una%20pel%C3%ADcula%20hecha%20a%20base.la%20inscriba%20en%20el%20concurso;); <https://www.sensacine.com.mx/peliculas/pelicula-271805/>, entre otros

¹¹ <https://www.netflix.com/mx/title/81043104>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

Película "Se busca papá" Fragmento visible en la hora 1, minuto 28, segundo 43 (aproximadamente 8 segundos)	
Contenido visual Imágenes representativas	Contenido auditivo
	<p>Persona del sexo masculino que viste chamarra verde con cuadros negros y blancos: Bienvenidos a la décimoséptima carrera de BMX.</p>

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- La escena, con duración aproximada de ocho segundos, corresponde a la inauguración de una competencia deportiva, en el caso, una carrera de bicicletas.
- En la misma se observa un cameo¹² de la servidora pública denunciada, quien corta el listón inaugural del evento deportivo. Esto es, se trata de una aparición breve de esta persona en el contexto del evento deportivo que se escenifica en la película.
- La denunciada viste una blusa o camisa blanca con el escudo del ayuntamiento de Aguascalientes, así como su nombre y cargo.

¹² Un cameo es la aparición breve de una persona conocida en una película o video, normalmente representándose a sí mismo o a un personaje sin nombre que puede no tener importancia para la trama. Normalmente, el actor ni siquiera aparece en los créditos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

- La denunciada no emite discurso, dialogo en la escena, ni se advierte algún otro mensaje, elemento o símbolo distinto relacionado o que haga referencia a ella o al ayuntamiento.

I. PROMOCIÓN PERSONALIZADA

Marco jurídico

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que, en ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹³ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por las personas del servicio público, no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier persona servidora pública;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- Prevé que toda persona servidora pública tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o

¹³ SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020

auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:¹⁴

- **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública;
- **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracciones I y IV, de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior¹⁵ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

¹⁴ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

¹⁵ Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020

Lo anterior encuentra sustento en lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁶ respecto de que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, así como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.

Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.

En este sentido, la Sala Superior¹⁷ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en torno a los alcances del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, ha precisado que se regulan dos supuestos:

- La propaganda difundida por los entes del Estado deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social.
- En ningún caso podrá implicar promoción personalizada de parte de servidor público alguno.

Caso concreto

Esta Comisión considera **improcedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas, porque, bajo la apariencia del buen derecho, la aparición de la denunciada en la citada película no justifica el dictado de este tipo de medidas, si se toma en consideración el tiempo, circunstancias y contexto del caso.

En efecto, la temática central de la película es la historia de una niña que desea participar en un evento deportivo de ciclismo. Esto es relevante, porque ni el filme ni el material o resumen que se difunde para promocionarlo, se contienen elementos o frases de índole política o electoral.

La imagen de la denunciada aparece aproximadamente a los ochenta y ocho minutos y cuarenta y tres segundos de la película, y esta aparición o cameo dura

¹⁶ Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulados, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-37/2019 y sus acumulados.

¹⁷ Ver SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

alrededor de ocho segundos. Esto es, la participación de la denunciada en la película corresponde al 0.12% del total de su duración.

La aparición de la denunciada tiene lugar en la inauguración de un evento deportivo en el que se aprecia a más personas durante la misma escena. Esto es, no aparece sola a cuadro ni sobre ella se hace una toma exclusiva, directa o prolongada.

Ni la denunciada, ni alguna otra persona en la película, emiten expresión, comentario o frase alguna relacionada con ella, con su gestión o con algún logro o aspiración electoral. Tampoco se advierten elementos gráficos, visuales o auditivos en ese sentido (solamente se aprecia su nombre y cargo en su blusa).

Como se explicó, la película se difunde en una plataforma digital para la que se requiere contar con internet, un dispositivo electrónico para ello, el pago de una suscripción, una cuenta, y la elección de esa película.

Con base en lo anterior, se arriba a la conclusión preliminar de que no existe base que justifique el dictado de una medida precautoria para suspender la difusión o exhibición de la película, porque no se advierte, de manera clara o evidente, promoción personalizada de la denunciada que haga necesario el dictado de medidas de esta índole.

En efecto, la modalidad, tiempo y características de la participación de la denunciada en la película, en los términos apuntados, conduce a esta autoridad electoral nacional a negar el dictado de medidas cautelares, porque, se insiste: a) El tema central de la película es la historia de una niña que desea participar en un evento de ciclismo; b) Ni en la película ni en el material para su promoción se abordan temas políticos o electorales; c) La aparición de la denunciada es fugaz; no es preponderante ni central; d) La ausencia de diálogos, frases o elementos en torno a su persona, logros o aspiraciones políticas o electorales, y e) La plataforma y medio en el que se difunde no es de acceso libre y gratuito para la ciudadanía.

En otros términos, si bien la denunciada aparece en la película referida portando una blusa con su nombre y cargo, y en los créditos finales se agradece a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Aguascalientes, la participación del gobierno estatal y del gobierno del ayuntamiento de Aguascalientes, lo relevante -en esta instancia administrativa- es que dicha participación se da bajo las condiciones y circunstancias específicas relatadas, las cuales apuntan hacia un sentido contrario al señalado por el quejoso y, consecuentemente, sería desproporcionado ordenar la suspensión de la difusión o exhibición de esa película.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020

Lo anterior, desde luego, a partir de un análisis preliminar propio de medidas cautelares y con independencia de lo que en el fondo se decida por el órgano jurisdiccional.

Así pues, desde una óptica preliminar, se considera que el cameo o participación de la servidora pública municipal en el filme “Se busca papá”, no puede considerarse promoción personalizada de la misma, porque la película no tiende a promocionar su imagen, cualidades o calidades personales, ni la asocia con logros de gobierno, ni mucho menos la posiciona en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.

En efecto, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al contenido denunciado no se advierte que existan elementos que sirvan de base para estimar que se está en presencia de promoción personalizada de María Teresa Jiménez Esquivel, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Aguascalientes, Aguascalientes, ni se adviertan elementos que tengan fines o connotaciones electorales o partidistas, pues se reitera, el filme no tiene relación con temas políticos y/o electorales, la participación de la denunciada es ínfima en proporción a la duración de la película, aunado a que la misma no emite algún discurso o diálogo durante su intervención en el filme, en el cual realice propaganda de su persona, aunado a que no se advierte una exaltación, elevación o realce desproporcionado, desmedido o injustificado de su nombre, imagen, cualidades o atributos personales.

A la misma conclusión preliminar se arriba si se atiende a los parámetros establecidos en la citada jurisprudencia **12/2015**, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de lo que resulta lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se actualiza**, pues en el fragmento de la película aparece la imagen de la denunciada, e inclusive, porta una blusa con el nombre y cargo que actualmente ostenta, esto es, el de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Aguascalientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020



- **Elemento objetivo: No se actualiza**, ya que, del análisis al contenido denunciado, no se aprecian frases o algún elemento que implique que pretenda posicionarse indebidamente ante la ciudadanía, resaltando sus cualidades personales, en forma y términos desproporcionados o descontextualizados, lo anterior, toda vez que durante la aparición de la denunciada, únicamente se escucha hablar a una persona del sexo masculino quien, en el contexto de la película, da la bienvenida al evento deportivo de carrera de bicicletas (tema central del filme).

Es decir, no se aprecia en esa escena algún señalamiento, presentación o alusión directa a la persona denunciada, en la que se mencionara su nombre y cargo. Aunado al hecho de que, la alcaldesa no emite manifestación alguna y su participación se limita a inaugurar el evento. Todo ello, dentro del contexto de la película.

- **Elemento temporal: Sí se actualiza**, porque está en curso el proceso electoral federal 2020-2021, aunado a que, según el dicho del quejoso, la denunciada aspira a una diputación federal, además de que la misma se difunde en Netflix, y ello puede implicar un impacto y una difusión amplia en todo el país, incluso en el extranjero.

Sobre este mismo tema, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar resolución en el citado expediente SRE-PSC-5/2019, determinó que la promoción personalizada, se actualiza cuando se tiende a promocionar, velada o explícitamente, a una persona servidora pública. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarla destacando su



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, **a fin de posicionarla en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales**, situación que, se insiste, no acontece en el caso bajo estudio, a partir de un análisis preliminar propio de medidas cautelares.

En efecto, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al contenido denunciado, este órgano colegiado no advierte expresiones que, en sí mismas, afecten o pongan en riesgo la equidad de la competencia entre los partidos políticos o la voluntad de la ciudadanía, ya que no se aprecia algún elemento o frase, dirigida a influir en la equidad del proceso electoral federal en curso.

Además, se insiste, el filme en el que aparece la denunciada se transmite a través de una plataforma de internet (Netflix); siendo que, para acceder a ese servicio, como ya se explicó, se necesita, además de una red y el dispositivo adecuado, tener una suscripción la cual se obtiene a través de un pago; por lo que, en el caso a estudio, para acceder al filme “Se busca papá” resulta necesario que el suscriptor realice la búsqueda correspondiente en el catálogo de materiales que ofrece esa plataforma, es decir, se requiere de un acto volitivo, para visualizar la película y de ahí, realizar la búsqueda del momento preciso de la escena que se tacha de ilegal, lo que refuerza la conclusión preliminar a la que se arriba.

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña

Marco Normativo

En principio, debe señalarse el contenido de los artículos 3, párrafo 1, inciso b), y 445, párrafo 1, inciso a); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura

...

Artículo 445.

1. *Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*

a) *La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones durante el lapso que va **desde el inicio del proceso electoral** hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas.

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de precampaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral**; cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

Caso concreto

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, ya que, de las constancias agregadas a los autos, no se cuenta con base objetiva y cierta en torno a alguna aspiración o postulación de la servidora pública denunciada para ocupar algún cargo de elección popular, y, más importante aún, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que, con su participación en la película, se posicione de manera ilegal frente a otras personas contendientes en algún proceso interno de selección de candidaturas o algún proceso constitucional para renovar algún cargo de elección popular.

En efecto, según el quejoso, la aparición de María Teresa Jiménez Esquivel, Presidenta Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes, en la película "Se busca Papá", se realizan actos anticipados de precampaña; sin embargo, desde una óptica preliminar, esta autoridad no advierte alguna frase, dato o elemento en ese sentido.

Concretamente, no se aprecia alguna manifestación clara y expresa que constituya el llamado a votar o apoyar a alguna persona, partido o fuerza política -o a no hacerlo-, de lo que se sigue que el dictado de medidas cautelares para suspender la difusión de la película carecería de justificación y sería desproporcionado frente al cúmulo de derechos y libertades involucrados en el caso, como son la libertad de expresión, de información y los derechos de autor y comerciales de la obra cinematográfica.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

Así, siguiendo los lineamientos establecidos por la Sala Superior respecto de la concurrencia de tres elementos para acreditar un acto anticipado de campaña¹⁸ y que se toman de base orientativa también para analizar los relativos a actos anticipados de precampaña se obtiene lo siguiente:

- a. **Elemento Personal. Elemento personal: Sí se actualiza**, pues en el fragmento de la película es evidente que aparece la imagen de la denunciada, inclusive, la misma porta una blusa que la identifica con su nombre y cargo.
- b. **Elemento Temporal. Sí se actualiza**, porque está en curso el proceso electoral federal 2020-2021, siendo que, la denunciada, según el quejoso, aspira a una diputación federal, además de que la misma se difunde en Netflix, y ello puede implicar un impacto y una difusión amplia en todo el país, incluso en el extranjero.
- c. **Elemento Subjetivo.** No se actualiza, pues del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al material denunciado, no se advierte que la aparición de la denunciada en el filme en cuestión, esté acompañado o aparejado de alguna expresión, dato o elemento que implique el llamado al voto o al apoyo de la militancia o la ciudadanía para obtener alguna candidatura o posicionarse indebidamente ante el electorado.

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia **4/2018**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**, que establece, entre otras cuestiones, que el elemento subjetivo se actualiza, en principio, a partir de que las manifestaciones que se realicen, sean explícitas o inequívocas respecto a una finalidad electoral, es decir, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura; **lo que, en el caso concreto, no ocurre.**

En este sentido, este órgano colegiado no tiene base alguna para dictar una medida cautelar respecto de la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña, de ahí la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

¹⁸ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. VIOLACIÓN AL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Marco jurídico

El artículo 41, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Nacional Electoral será 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 nacionales, de acuerdo con lo siguiente:

- a)** A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) siguiente. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;
- b)** Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme lo determine la ley;
- c)** Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a);
- d)** Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e)** El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

cuales, hasta una de ellas, podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión, solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, al Instituto Nacional Electoral, le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d). En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

Artículo 159.

- 1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.*
- 2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.*
- 3. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establece esta Ley.*
- 4. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.*
- 5. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en esta Ley.

...

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

...

b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;

En el mismo sentido, el Reglamento de Radio y Televisión en material electoral, establece lo siguiente:

Artículo 7

De las bases de acceso a la radio y la televisión en materia política o electoral

1. Los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as a cargos de elección popular, así como los/las candidatos/as independientes accederán a mensajes de radio y la televisión, a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa en la forma y términos establecidos en la Ley y el Reglamento.

2. El Instituto y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios.

3. El Instituto es la única autoridad competente para ordenar la transmisión de propaganda política o electoral en radio o televisión, para el cumplimiento de sus propios fines, de otras autoridades electorales federales o locales, de los partidos políticos y de los/las candidatos/as independientes de cualquier ámbito.

4. Los partidos políticos, precandidatos/as, candidatos/as y aspirantes a cargos de elección popular, bien sean propuestos/as por partidos o de carácter independiente, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los/las dirigentes y afiliados/as a un partido político, o cualquier ciudadano/a, para su promoción personal con fines electorales.

5. Ninguna persona física o moral distinta al Instituto, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar, adquirir u ordenar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales o de las consultas populares de los/las ciudadanos/as, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos/as a cargos de elección popular u opciones en las consultas populares. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

De lo anterior, se tiene lo siguiente:

- ✓ El Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para administrar los tiempos del Estado en materia electoral.
- ✓ Está prohibido contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020

Caso concreto

El quejoso alude un posible fraude a la ley respecto del modelo de comunicación política en radio y televisión, así como la contratación de este tipo de propaganda en el extranjero, dado que, aduce, la película en la que se visualiza la imagen y nombre de la denunciada, se encuentra a disposición de usuarios de una plataforma comercial con cobertura a nivel nacional e internacional.

En concepto de esta Comisión y desde una perspectiva preliminar, las medidas cautelares solicitadas por el denunciante son **improcedentes**, por dos razones fundamentales:

Primero, porque, como se explicó, la aparición de la denunciada en la película “Se busca papá”, en principio, no constituye una irregularidad manifiesta al orden constitucional ni legal que amerite su suspensión. Concretamente, no se tienen elementos para estimar que se está frente a un acto que pudiera tener como efecto evidente influir en la equidad de la contienda o en el ánimo del electorado, a partir de las razones y argumentos expuestos párrafos arriba y desde una óptica preliminar que corresponde al estudio de medidas cautelares.

Esto es, a partir de las circunstancias y elementos particulares que rodean el caso, no se cuenta con elementos para estimar, en sede cautelar, que la aparición de la denunciada en la película referida pudiera tener un impacto en la equidad de la contienda o en la competencia entre los partidos políticos, de forma y modo tal que se justifique el dictado de medidas cautelares.

En efecto, como quedó precisado, la aparición de la presidenta municipal en la referida película, bajo la apariencia del buen derecho, no implica, directa y evidentemente, promoción personalizada o un posicionamiento indebido de dicha servidora pública, ni tampoco se aprecian referencias o elementos vinculados con logros durante su gestión o con alguna aspiración política o electoral.

Lo anterior es relevante para el caso, porque, al no advertirse referencia sobre las aspiraciones políticas de la denunciada, algún llamado al voto en contra o a favor de algún actor o partido político o alguna otra referencia de esa índole, entonces no existe base o sustento para considerar que la difusión de la referida película a través de la modalidad señalada, debe ser suspendida a través de una medida precautoria, bajo el argumento de que se trata de posible compra o adquisición de tiempos dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía o a favor o en contra de partidos políticos o de candidaturas a cargos de elección popular, en términos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020

de lo establecido en el artículo 41 constitucional. Lo anterior, con independencia de lo que se determine al dictarse la sentencia de fondo por parte del órgano jurisdiccional.

Además, conforme a lo establecido en el artículo 329, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las y los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para elegir a los cargos ejecutivos federal y estatales, siempre y cuando así lo dispongan las constituciones locales para el caso de estos últimos; siendo que, tratándose de diputaciones federales (cargo que, según el quejoso, es el que pretende la denunciada) este derecho no se encuentra previsto, lo que refuerza la conclusión preliminar señalada.

Bajo esta misma línea argumentativa, se considera que es improcedente el dictado de medidas cautelares a partir del posible fraude a la ley alegado por el quejoso, ya que, además de las razones expuestas con anterioridad, dicha cuestión escapa del análisis preliminar propio de medidas cautelares y, en cambio, precisa de un análisis de fondo integral y ponderado de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes.

Esto es, determinar si la aparición de la alcaldesa en la película “Se busca papá”, difundida en una plataforma de contenido digital con accesibilidad vía internet”, es o no contraria a la normativa electoral, precisa, por su novedad y complejidad, de una valoración y ponderación omnicomprendensiva de las normas constitucionales y legales relativas a las prohibiciones y límites constitucionales para las y los servidores públicos y entes de gobierno, frente a los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía

En suma, si la pretensión del quejoso descansa sobre argumentos cuestionables y existen otros principios y derechos en juego posiblemente oponibles o que ameriten su armonización, ello debe ser analizado al resolverse el fondo del asunto, de lo que se sigue que es improcedente la solicitud de medidas cautelares para suspender la difusión del material denunciado.

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

IV. UTILIZACIÓN INDEBIDA DE RECURSOS PÚBLICOS

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares respecto del uso indebido de recursos públicos, en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

virtud de que ello resulta ser un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias¹⁹ y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016:

Ahora bien, lo inoperante del motivo de disenso radica en que contrario a lo sostenido por el recurrente, el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio público, elementos y materiales de comunicación social, como consecuencia del aludido contrato, sólo serán objeto de análisis al estudiar el fondo de las quejas planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

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, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, 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, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

¹⁹ El antecedente más reciente fue el acuerdo ACQyD-INE-6/2020 aprobado el veintitrés de junio de dos mil veinte, por esta Comisión de Quejas y Denuncias.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2020
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020**

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Movimiento Ciudadano, en términos de los argumentos y fundamentos expuestos 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 Trigésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTOR CIRO MURAYAMA RENDÓN