

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROMOCIONALES PAUTADOS POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019.

Ciudad de México a veintiséis de febrero de dos mil diecinueve.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El veintidós de febrero del año en curso, Juan Pablo Cortés Córdova, representante del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, presentó queja por el presunto uso de indebido de la pauta, atribuible al Partido de la Revolución Democrática, derivado de la difusión de los promocionales PROPUESTA PRD TV folio RV03493-18 y SALARIO MÍNIMO 1 folio RV03543-18 [versiones televisión], así como MORENA GASOLINAZO RA folio RA04490-18 y SALARIO MÍNIMO 1 folio RA 04560-18 [versiones radio], dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden a ese instituto político, dentro del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Puebla, ya que, al decir del quejoso, el contenido de dichos promocionales es ilegal, porque no contienen propaganda de precampaña, no promueven a ningún precandidato, ni tampoco aclaran que se emiten en el marco del proceso interno de selección de candidatos, sino que dichos promocionales están dirigidos al electorado, con el propósito de demeritar al partido político MORENA al referir la frase “MORENA votó no”, lo que podría vulnerar el principio de equidad en la contienda electoral local, acreditándose, con ello, la realización de actos anticipados de campaña.

Por lo anterior, el denunciante solicitó que esta Comisión de Quejas y Denuncias *decrete las medidas cautelares procedentes a fin de que ordene la suspensión del material denunciado, para evitar la producción de daños irreparables, así como la afectación de los principios que rigen los procesos electorales por la inminente difusión de los spots, a fin de preservar los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales y legales ya apuntadas.*

¹ Páginas 1- 13 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

II. REGISTRO DE QUEJA, RESERVA DE ADMISIÓN, RESERVA DE PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.² El veintitrés de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019**, reservándose la admisión o desechamiento, así como lo atinente a la propuesta de medida cautelar, en tanto se contará con los elementos necesarios para tal efecto.

También, en el citado acuerdo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, con el propósito de verificar la existencia y contenido de los promocionales denunciados alojados en el portal de pautas de este Instituto, asimismo, ordenó verificar la vigencia del mismos en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

III. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDA CAUTELAR. El veinticuatro de febrero del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, admitió a trámite la queja de mérito, se reservó el emplazamiento respectivo y se ordenó remitir la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medida cautelar a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos los artículos 41, párrafo segundo, 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 se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, esencialmente, el presunto uso indebido de la pauta derivado de la difusión de promocionales en radio y televisión cuyo contenido a juicio del quejoso no corresponde a propaganda de precampaña.

² Visible a fojas 14-18 del expediente

Sirve de sustento, la Tesis de Jurisprudencia **25/2010**,³ 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.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se ha expuesto, el quejoso denunció, esencialmente, lo siguiente:

- El presunto **uso de indebido de la pauta**, atribuible al Partido de la Revolución Democrática, derivado de la difusión de los promocionales *PROPUESTA PRD TV* folio RV03493-18 y *SALARIO MINIMO 1* folio RV03543-18, así como *MORENA GASOLINAZO RA* folio RA04490-18 y *SALARIO MINIMO 1* folio RA 04560-18, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden a ese instituto político, dentro del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Puebla, ya que, alega, no corresponden a propaganda propia de la etapa de precampaña, porque no contienen propaganda de esa índole, no promueven a algún precandidato, ni tampoco aclaran que se emiten en el marco del proceso interno de selección de candidatos. Además, sostiene que dichos promocionales están dirigidos al electorado, con el propósito de demeritar al partido político MORENA al referir la frase “MORENA votó no”, lo que podría vulnerar el principio de equidad en la contienda electoral local.

MEDIOS DE PRUEBA

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales *PROPUESTA PRD TV* folio RV03493-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RV03543-18 [versiones televisión], así como *MORENA GASOLINAZO RA* folio RA04490-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RA 04560-18 [versiones radio], dentro de tiempos en radio y televisión del Partido de la Revolución Democrática.

³ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

2. Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los promocionales de radio y de televisión objeto de la denuncia difundidos en las precampañas locales:

PROPUESTA PRD TV folio RV03493-18

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RV0349 3-18	PROPUESTA PRD TV	AGUASCALIE NTES	PRECAMPAÑA LOCAL	11/02/2019	27/02/2019
2	PRD	RV0349 3-18	PROPUESTA PRD TV	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2019	27/02/2019
3	PRD	RV0349 3-18	PROPUESTA PRD TV	DURANGO	PRECAMPAÑA LOCAL	02/02/2019	27/02/2019
4	PRD	RV0349 3-18	PROPUESTA PRD TV	PUEBLA	PRECAMPAÑA LOCAL	24/02/2019	27/02/2019
5	PRD	RV0349 3-18	PROPUESTA PRD TV	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
6	PRD	RV0349 3-18	PROPUESTA PRD TV	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

SALARIO MÍNIMO 1 folio RV03543-18

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RV03543 -18	SALARIO MÍNIMO 1	AGUASCALIE NTES	PRECAMPAÑA LOCAL	10/02/2019	26/02/2019
2	PRD	RV03543 -18	SALARIO MÍNIMO 1	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2019	27/02/2019
3	PRD	RV03543 -18	SALARIO MÍNIMO 1	DURANGO	PRECAMPAÑA LOCAL	02/02/2019	27/02/2019
4	PRD	RV03543 -18	SALARIO MÍNIMO 1	PUEBLA	PRECAMPAÑA LOCAL	24/02/2019	27/02/2019
5	PRD	RV03543 -18	SALARIO MÍNIMO 1	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
6	PRD	RV03543 -18	SALARIO MÍNIMO 1	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

MORENA GASOLINAZO RA folio RA04490-18

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RA0449 0-18	MORENA GASOLINAZO RA	AGUASCALIE NTES	PRECAMPAÑA LOCAL	11/02/2019	27/02/2019
2	PRD	RA0449 0-18	MORENA GASOLINAZO RA	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2019	27/02/2019
3	PRD	RA0449 0-18	MORENA GASOLINAZO RA	DURANGO	PRECAMPAÑA LOCAL	02/02/2019	27/02/2019

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
4	PRD	RA0449 0-18	MORENA GASOLINAZO RA	PUEBLA	PRECAMPAÑA LOCAL	24/02/2019	27/02/2019
5	PRD	RA0449 0-18	MORENA GASOLINAZO RA	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
6	PRD	RA0449 0-18	MORENA GASOLINAZO RA	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

SALARIO MÍNIMO 1 folio RA 04560-18

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RA04560 -18	SALARIO MÍNIMO 1	AGUASCALIEN TES	PRECAMPAÑA LOCAL	10/02/2019	26/02/2019
2	PRD	RA04560 -18	SALARIO MÍNIMO 1	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2019	27/02/2019
3	PRD	RA04560 -18	SALARIO MÍNIMO 1	DURANGO	PRECAMPAÑA LOCAL	02/02/2019	27/02/2019
4	PRD	RA04560 -18	SALARIO MÍNIMO 1	PUEBLA	PRECAMPAÑA LOCAL	24/02/2019	27/02/2019
5	PRD	RA04560 -18	SALARIO MÍNIMO 1	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
6	PRD	RA04560 -18	SALARIO MÍNIMO 1	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- A. Los promocionales PROPUESTA PRD TV folio RV03493-18 y SALARIO MÍNIMO 1 folio RV03543-18 [versiones televisión], así como MORENA GASOLINAZO RA folio RA04490-18 y SALARIO MÍNIMO 1 folio RA 04560-18 [versiones radio], **fueron pautados por el Partido de la Revolución Democrática**, como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión durante las diversas precampañas locales.
- B. De conformidad con el reporte generado por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, **se encuentran vigentes** los promocionales siguientes:

Promocional	Ultima transmisión
PROPUESTA PRD TV folio RV03493-18	27 de febrero de 2019
SALARIO MÍNIMO 1 folio RV03543-18	
GASOLINAZO RA folio RA04490-18	

Promocional	Ultima transmisión
SALARIO MÍNIMO 1 folio RA 04560-18 [versiones radio]	

C. No se encuentra vigentes los spots materia del presente asunto, correspondiente a:

1. PROPUESTA PRD TV: Para los periodos de precampaña local en los estados de Quintana Roo y Tamaulipas.

Promocional	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
RV03493-18 PROPUESTA PRD TV	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

2. SALARIO MÍNIMO 1: Para los periodos de precampaña local en los estados Quintana Roo y Tamaulipas.

Promocional	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
RV03543-18 SALARIO MÍNIMO 1	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

3. MORENA GASOLINAZO RA: Para los periodos de precampaña local en los estados de Quintana Roo y Tamaulipas.

Promocional	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
RA04490-18 MORENA GASOLINAZO RA	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

4. SALARIO MÍNIMO 1: Para los periodos de precampaña local en los estados de Quintana Roo y Tamaulipas.

Promocional	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
RA04560-18 SALARIO MÍNIMO 1	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

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

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

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

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

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

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.**⁴

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 SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

En el caso que se analiza se debe precisar como una cuestión previa al análisis de la medida cautelar, que el partido político denunciante aduce en su escrito de queja, esencialmente, que la difusión de los promocionales objeto de la denuncia en **precampaña** resulta contraria a Derecho, debido a que en esa etapa del proceso electoral no se deben emitir mensajes de carácter genérico desvinculados del proceso interno de selección de candidatos, en los que se haga el posicionamiento de un partido político con relación a la actuación de otro instituto político, puesto que ello configura la obtención de una ventaja indebida a favor del partido político emisor de los spots.

En este orden de ideas, en la presente resolución sólo serán motivo de análisis y resolución los spots denominados PROPUESTA PRD TV folio RV03493-18 y SALARIO MÍNIMO 1 folio RV03543-18 [versiones televisión], así como MORENA GASOLINAZO RA folio RA04490-18 y SALARIO MÍNIMO 1 folio RA 04560-18 [versiones radio], que **fueron pautados en las precampañas locales por parte del Partido de la Revolución Democrática**, como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo del Estado en radio y televisión.

A. PROMOCIONALES DENUNCIADOS CUYA VIGENCIA HA CONCLUIDO

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.

En el caso, de conformidad con el Reporte de Vigencia de Materiales, obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se advierte que los promocionales *PROPUESTA PRD TV* folio RV03493-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RV03543-18 [versiones televisión], así como *MORENA GASOLINAZO RA* folio RA04490-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RA 04560-18 [versiones radio] **ya no se están difundiendo en algunas entidades federativas con proceso electoral local, tal como se advierte a continuación:**

Promocional	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
RV03493-18 PROPUESTA PRD TV	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019
RV03543-18 SALARIO MÍNIMO 1	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019
RA04490-18 MORENA GASOLINAZO RA	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019
RA04560-18 SALARIO MÍNIMO 1	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/01/2019	13/02/2019
	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	20/01/2019	18/02/2019

Como se observa, su última transmisión estaba programada entre el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho y el veintitrés de febrero del presente año, sin que en el expediente haya elementos de prueba que permitan suponer la reprogramación de difusión de ese material, por lo que válidamente se concluye que se está en presencia de actos consumados de manera irreparable, únicamente por cuanto hace a los promocionales descritos con anterioridad.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un acto que se ha consumado de manera irreparable.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de hechos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

B. PROMOCIONALES VIGENTES

MARCO TEÓRICO

Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II del propio precepto constitucional señala, que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho que tienen los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

En este sentido, es importante señalar que el artículo 7, párrafo 9, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos y en campaña los/las candidatos/as independientes, se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley de Partidos y 247 de la Ley”.

De igual manera, el artículo 37, párrafo 1, del mismo reglamento, establece que en el ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Asimismo, dicha disposición señala que los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

De lo anterior, se desprende que los promocionales pautados por los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión, debiendo ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos y 247 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, abstenerse de atacar la moral, la vida privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

Clasificación de la propaganda

La legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación, entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009, la Sala Superior ha determinado, que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

Mientras que la finalidad de la propaganda electoral, consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues debe analizarse el contexto subjetivo (persona que emite el mensaje), material (contenido o fraseado del mensaje) o temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo, en función de la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones adecuadas de determinar si su verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al

ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Con base en lo anterior ha concluido, que si la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas, entonces es válido concluir, que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- a)** La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;
- b)** La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados;
- c)** La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En este sentido, se puede decir que la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a 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, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

Propaganda de precampaña

El artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, el Apartado B de la Base III prevé que, en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional.

El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que, 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.

Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que cada partido político decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión, en

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

precampañas, precisando que dentro de cada proceso electoral local, los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a la previsto en el citado Reglamento.

Asimismo, el párrafo 4 establece, que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político no realizan actos de precampaña electoral interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.

Mientras que, el artículo 37 del Reglamento de mérito, señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas, debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna, den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a sus precandidatos y sus propuestas políticas. De ahí que, en dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

durante dicho periodo, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, la propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular, por lo cual, en los mensajes que difunden a través de los tiempos en radio y televisión promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.

Sin embargo, **también está permitido que los partidos políticos puedan difundir mensajes de contenido genérico**, en los cuales posicionen al partido como tal. En esos mensajes, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular⁵ dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

CASO CONCRETO

Material denunciado

Promocional “PROPUESTA PRD TV” identificado con el folio RV03493-18 [versión televisión]	
Imágenes representativas:	<p style="text-align: center;">Contenido:</p> <p style="text-align: center;"><i>Presentadora: El PRD propuso bajar los impuestos a la gasolina, para acabar con los gasolinazos.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>MORENA que es mayoría en el congreso votó no por nuestra propuesta.</i></p>

⁵ Al respecto, resulta ilustrativa la Jurisprudencia 16/2018, de rubro **PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO.**

Promocional “PROPUESTA PRD TV” identificado con el folio RV03493-18
[versión televisión]



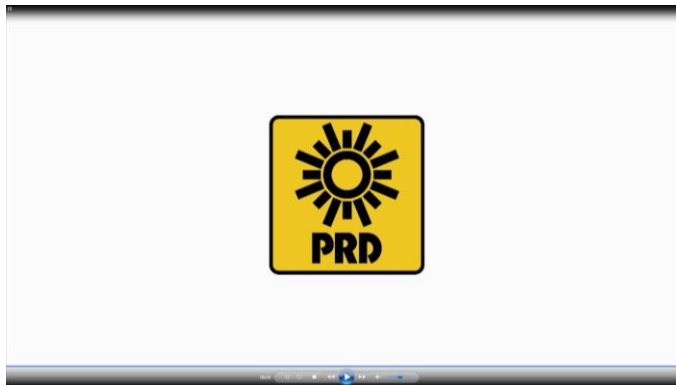
Seguiremos luchando para acabar con los gasolinazos.

Si es posible, ¡que el precio de la gasolina baje ya! ¡Trabajemos juntos! ¡No hay pretextos!

Exige a los diputados de MORENA que apoyen esta propuesta del PRD y terminemos con los gasolinazos.

Voz en off: PRD

Promocional “PROPUESTA PRD TV” identificado con el folio RV03493-18
[versión televisión]



Promocional “MORENA GASOLINAZO RA” identificado con el folio
RA04490-18 [versión radio]

Voz mujer: *El PRD propuso bajar el impuesto a la gasolina, para acabar con los gasolinazos.*

MORENA que es mayoría en el congreso votó no a nuestra propuesta. Seguiremos luchando para acabar con los gasolinazos. Si es posible, ¡que el precio de la gasolina baje ya! ¡Trabajemos juntos! ¡No hay pretextos! Exige a los diputados de MORENA que apoyen la propuesta del PRD y terminemos con los gasolinazos....PRD

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Los promocionales fueron pautados por el Partido de la Revolución Democrática.

- Aparece una persona de sexo femenino, la cual aborda el tema general relacionado con “la reducción al impuesto a la gasolina”.
- Dicha persona refiere esencialmente que el Partido de la Revolución Democrática propuso bajar los impuestos a la gasolina, para acabar con los gasolinazos y que MORENA que es mayoría en el congreso no votó por su propuesta.
- Dentro del discurso emitido, indica frases como: “*Seguiremos luchando para acabar con los gasolinazos*” “*Si es posible, que el precio de la gasolina baje ya*”, “*Trabajemos juntos*” y “*No hay pretextos*”.
- Al final del promocional, dice: *Exige a los diputados de MORENA que apoyen esta propuesta del PRD y terminemos con los gasolinazos.*
- En el promocional de televisión, se muestran imágenes con las leyendas: “*MORENA VOTÓ NO*” y “*NO HAY PRETEXTOS*”.
- Se advierte que el contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para radio, es idéntico, al contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para televisión.

Promocional “SALARIO MÍNIMO 1” identificado con el folio RV03543-18 [versión televisión]	
Imágenes representativas:	Contenido:
	<p>Presentadora: <i>El PRD propuso el aumento al salario mínimo en todo el país. MORENA votó no. Seguiremos luchando para que el salario mínimo aumente a ciento setenta y seis pesos. Por ocho horas de trabajo. No es suficiente, pero es un buen inicio. Que aumente tu salario sí es posible. ¡No hay pretextos! Exige a los diputados de</i></p>

Promocional “SALARIO MÍNIMO 1” identificado con el folio RV03543-18
[versión televisión]

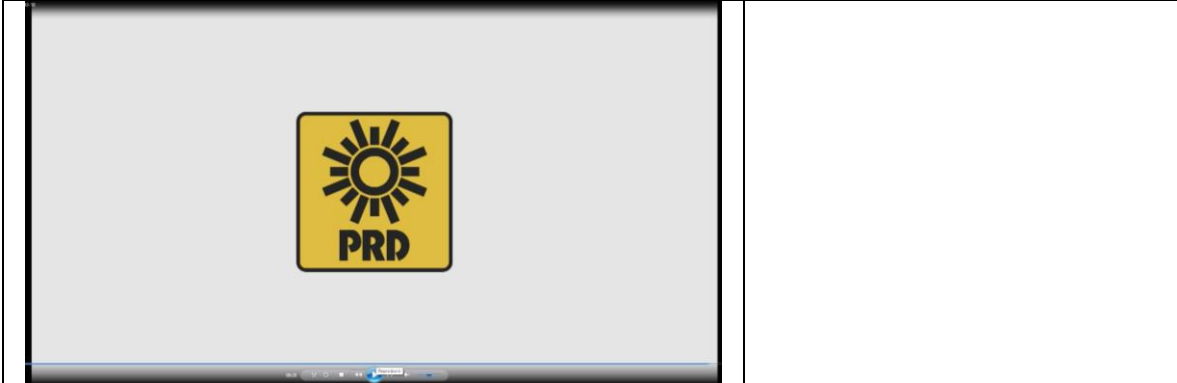


MORENA que apoyen esta propuesta del PRD. Y el salario suba en todo el país.

Voz en off: PRD



Promocional “SALARIO MÍNIMO 1” identificado con el folio RV03543-18
[versión televisión]



Promocional “SALARIO MÍNIMO 1” identificado con el folio RA04560-18
[versión radio]

Voz mujer: *El PRD propuso aumentar al salario mínimo en todo el país. MORENA votó no. Seguiremos luchando para que el salario mínimo aumente a ciento setenta y seis pesos por ocho horas de trabajo. No es suficiente, pero es un buen inicio. Que suba tu salario sí es posible. ¡No hay pretextos! Exige a los diputados de MORENA que apoyen esta propuesta del PRD. Y el salario suba en todo el país... PRD*

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Los promocionales fueron pautados por el Partido de la Revolución Democrática.
- Aparece una persona de sexo femenino, la cual aborda el tema general relacionado con “el aumento al salario mínimo”.
- Dicha persona refiere esencialmente que el Partido de la Revolución Democrática propuso el aumento al salario mínimo en todo el país y que el partido político MORENA no voto a favor.
- Dentro del discurso emitido, indica frases como: “*Seguiremos luchando para que el salario mínimo aumente a ciento setenta y seis pesos*”, “*Por ocho horas de trabajo*”, “*No es suficiente, pero es un buen inicio*”, “*Que aumente tu salario sí es posible*” y “*No hay pretextos*”.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

- Al final del promocional, dice: *Exige a los diputados de MORENA que apoyen esta propuesta del PRD. Y el salario suba en todo el país.*
- En el promocional de televisión, se muestran imágenes con las leyendas: *“MORENA VOTÓ NO”* y *“NO HAY PRETEXTOS”*.
- Se advierte que el contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para radio, es idéntico, al contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para televisión.

Ahora bien, bajo un enfoque preliminar y en apariencia del buen derecho, el contenido de dichos promocionales se ajusta a la naturaleza de la propaganda política y, por ende, que pueden difundir los partidos políticos durante el periodo de precampaña, como es el caso.

En este sentido, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por MORENA, ya que la alusión a temas generales como es el caso de propuestas legislativas para el aumento al salario mínimo y la reducción al impuesto a la gasolina, así como su discusión al seno de la Cámara de Diputados, durante el periodo de precampaña, no justifica el dictado de una medida cautelar, salvo que existan elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretende utilizar la pauta para fines no permitidos, situación que, bajo la apariencia del buen derecho, no sucede.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2017, SUP-REP-4/2017, SUP-REP-12/2017 y SUP-REP-98/2017, determinó, sustancialmente, que en el momento de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar debe valorarse el derecho que asiste a los partidos políticos a difundir mensajes de contenido genérico durante el periodo de precampaña, a fin de no restringir ese derecho.

Es decir, la Sala Superior, al resolver los medios de impugnación antes referidos, determinó válido que los partidos políticos definan la difusión de mensajes genéricos durante el periodo de precampaña.

Lo anterior, pues la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

que permitan o amplíen la participación de la sociedad en el debate público, sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los promocionales objeto de denuncia, este órgano colegiado considera que los mismos, deben ser clasificados como propaganda política o genérica, al presentar la postura del Partido de la Revolución Democrática frente a temas de interés general como lo es el impuesto a la gasolina y el aumento al salario mínimo, en cuyo contenido se incluye una comparación de las posiciones legislativas adoptadas por dos partidos políticos.

Por lo anterior, se considera que dichos promocionales no son evidentemente violatorios de la normativa constitucional o legal en la materia, no afectan alguno de los principios que rigen los procesos electorales, ni vulneran bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normativa electoral, como podría ser la posible afectación directa a la equidad en la contienda, que amerite la suspensión de su difusión.

En efecto, se insiste que, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo 2, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social*, conforme al tiempo de radio y televisión que le sean otorgados por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con la Constitución, las leyes y lo establecido en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en particular en el artículo 37, de este último, los partidos políticos tienen el derecho de determinar libremente el contenido de sus materiales en ejercicio de su libertad de expresión.

En consideración de esta autoridad, los hechos alegados por MORENA no son suficientes para estimar una probable violación a un derecho establecido en la normativa constitucional o legal, ni sirven de soporte para que, en principio, se pudiera ocasionar una vulneración a alguno de los principios que rigen el proceso electoral y/o a los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen a la materia, que permitiera conceder la medida cautelar solicitada, ya que se trata del ejercicio del derecho constitucional y legal de acceso al tiempo del Estado, en términos de la normativa precisada.

En efecto, del análisis de las constancias del expediente se advierte que se está en presencia de promocionales pautados por el Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de su prerrogativa constitucional y legal de acceder a tiempo en radio y

televisión, durante el periodo de precampaña⁶, sin que su contenido [el cual es coincidente en audio en ambas versiones (radio y televisión), analizado de manera preliminar, conduzca a una probable violación a la normativa electoral.

Lo anterior, pues del estudio preliminar al conjunto de expresiones que de manera general integran los promocionales denunciados, se puede apreciar que su línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento esencial del Partido de la Revolución Democrática, a manera de crítica, que forma parte del contexto propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político, a partir de alusiones genéricas de relevancia nacional como lo es la aprobación por parte de la Cámara de Diputados de la disminución del impuesto a la gasolina o el aumento al salario mínimo general.

De igual suerte, los artículos 6° y 7°, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental establecen en relación con la libertad de expresión lo siguiente:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

[...]

Asimismo, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional conciben de manera homogénea que el derecho a la libertad de expresión encuentra sus límites en el pleno goce de otras libertades, con las que se relacionan, como se puede apreciar:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

⁶ Lo anterior, tomado en consideración que, de conformidad con el calendario electoral aprobado por el Consejo General de este Instituto para la elección extraordinaria del estado de Puebla, el periodo de precampaña inició el 24 de febrero de 2019, siendo que el promocional denunciado inició su vigencia antes de empezar dicha etapa. El calendario electoral del Proceso Electoral Extraordinario en el estado de Puebla puede ser consultado en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/eleccion-extraordinaria-puebla-2019/>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*

a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. *Libertad de Pensamiento y de Expresión*

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*

5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

Al respecto, desde la óptica del Sistema Interamericano, se ha considerado que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales

mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público, como es el caso de los Diputados del Congreso de la Unión.

Ello, no obstante que, en el contexto del propio sistema interamericano, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y, por ende, admite ciertos límites, siempre y cuando los mismos se encuentren expresamente establecidos legalmente, tengan un fin constitucionalmente legítimo y resulten razonables, proporcionales y necesarios, como acontece, por ejemplo, con las normas previstas para proteger o garantizar alguno de los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

De esta forma, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, en ejercicio del derecho que tienen todos los partidos para definir el contenido de los mensajes que les corresponda en el tiempo de precampaña, y su derecho a la libertad de expresión, es que se difunde el promocional en cuestión, el cual, se insiste, bajo un análisis cauteloso, corresponde con la naturaleza de la propaganda genérica que pueden difundir los partidos políticos en ese periodo, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución recaída en el expediente, ya citado, SUP-REP-3/2017.

Particularmente, la frase *“MORENA, que es mayoría en el Congreso, votó no por nuestra propuesta”*, debe leerse en el contexto de las propuestas presentadas por el partido denunciado en el Congreso de la Unión, respecto de disminuir el impuesto a la gasolina y aumentar el salario mínimo, que fueron rechazadas por el partido que tiene la mayoría en el Poder Legislativo Federal y no, como lo pretende el quejoso, respecto a un llamado a no votar por MORENA en el contexto del proceso electoral extraordinario en Puebla o de las otras entidades en las que también se desarrollan las precampañas locales.

Lo anterior, pues es claro que, del análisis contextual de los spots denunciados, la línea discursiva está encaminada a que la ciudadanía le exija a los diputados de MORENA aprobar la disminución del impuesto a la gasolina y aumentar el salario mínimo, de conformidad a la propuesta presentada por el Partido de la Revolución Democrática, y no así, a que la ciudadanía no vote por MORENA.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que las manifestaciones **explícitas o unívocas** e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda⁷.

Para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley –en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña- la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma **manifiesta, abierta y sin ambigüedad** llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura, situación que no acontece en el presente caso.

Así, la difusión de la agenda legislativa o ideario político en los medios de comunicación social, como la radio y la televisión, constituye una de las formas que permiten a los partidos políticos alcanzar sus fines, ya sea durante las campañas electorales o fuera de estas.

Al respecto, cabe señalar que la Sala Superior⁸ ha sostenido que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas. Si se toma en cuenta que este tipo de propaganda tiene como objetivo principal difundir la postura ideológica del partido político, tal circunstancia implica que este tipo de publicidad se encuentre focalizada en la imagen de dicho partido y a sus postulados esenciales contenidos en sus documentos básicos.

Por tal razón, la difusión de cualquier tipo de propaganda política implica, por lo menos, un elemento sustancial, que se relaciona con la difusión de ideas o con los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postula un partido político identificado, así como su denominación, emblema y el color o colores que lo caractericen.

En efecto, del análisis preliminar al mensaje de los promocionales denunciados, permite concluir que contiene elementos relacionados con la postura ideológica del Partido de la Revolución Democrática, es decir, un posicionamiento respecto de la falta de aprobación de dos propuestas presentadas por dicho instituto político en la Cámara de Diputados, lo que bien puede traducirse en un intento de propiciar un debate nacional en torno a esos aspectos.

⁷ Véase SUP-JRC-194/2017, SUP-REP-146/2017 y la jurisprudencia emitida por la Sala Superior 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).

⁸ Así lo consideró al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-198/2009

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-92/2017, determinó que, no existe base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a esta posibilidad para definir su estrategia de comunicación política.

En este sentido, se advierte que el Partido de la Revolución Democrática, únicamente tiene pautados para su difusión los promocionales denunciados, de conformidad con la información consultable en el portal de Pautas de este Instituto⁹, de tal suerte que, al momento en que se dicta la presente cautelar, se puede considerar que no está llevando a cabo un proceso de selección interna a través de la radio y la televisión, por lo que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, es válido que puedan difundir campañas institucionales o propaganda de contenido genérico durante la etapa de precampañas.

Lo anterior, es conforme a lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-28/2017, en el que determinó en principio, y de manera ordinaria, los tiempos asignados a los partidos políticos en precampaña, deberán ser utilizados para que los precandidatos promuevan sus propuestas con el objetivo de obtener la candidatura de que se trate. Excepcionalmente, si los partidos no hacen precampañas, podrán difundir mensajes relacionados con campañas institucionales.

Por lo anterior, esta Comisión no advierte del estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los promocionales motivo de denuncia, elemento explícito y objetivos que generen una presunción de que el partido denunciado pretenda utilizar la pauta para fines no permitidos durante la etapa de precampaña electoral en el proceso electoral extraordinario en curso, en el estado de Puebla, pues se insiste, su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, es genérico y permisible para su difusión durante la etapa de precampaña electoral, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por MORENA.

Los razonamientos expuestos, no prejuzgan sobre el fondo del asunto, mismo que será materia de determinación por la Sala Regional Especializada en su oportunidad.

⁹ Localizable en https://portal-pautas.ine.mx/portalPublicoRT5/app/promocionales_locales_entidad?execution=e1s1

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

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, puede ser impugnado el presente Acuerdo 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, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por **MORENA** respecto de los promocionales *PROPUESTA PRD TV* folio RV03493-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RV03543-18 [versiones televisión], así como *MORENA GASOLINAZO RA* folio RA04490-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RA 04560-18 [versiones radio] pautados por el **Partido de la Revolución Democrática**, cuya vigencia concluyó el trece y dieciocho de febrero del año en curso, de acuerdo con los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, apartado A.

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por **MORENA** respecto de los promocionales vigentes *PROPUESTA PRD TV* folio RV03493-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RV03543-18 [versiones televisión], así como *MORENA GASOLINAZO RA* folio RA04490-18 y *SALARIO MÍNIMO 1* folio RA 04560-18 [versiones radio] pautados por el **Partido de la Revolución Democrática**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, apartado B.

TERCERO. 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.

CUARTO. 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.

ACUERDO ACQyD-INE-11/2019

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/24/2019

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, **por unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ