

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROMOCIONALES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN EN LOS QUE APARECEN JAVIER CORRAL JURADO Y MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/144/PEF/201/2018.

Ciudad de México a dos de abril de dos mil dieciocho.

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

EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018

I. DENUNCIA.¹ El treinta de marzo de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional presentó queja por el uso indebido de la pauta y la vulneración al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, atribuible al Partido Acción Nacional, a Javier Corral Jurado y a Miguel Ángel Mancera Espinosa, derivado de la inminente difusión de los promocionales “ENDLNT” y “ENDLN” identificados con los folios RV00478-18 [versión televisión] y RA00794-18 [versión radio], en los que aparecen dichos servidores públicos.

Por lo anterior, el denunciante solicitó que esta Comisión de Quejas y Denuncias *decrete las medidas cautelares procedentes a fin de que se ordene la suspensión del material denunciado, ya que en apariencia del buen derecho se advierte una posible vulneración a principios constitucionales, a partir de la aparición de dos servidores públicos quienes al momento de grabar el promocional se encontraban en funciones.*

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. El treinta y uno de marzo del año en curso, se tuvo por recibida

¹ Páginas 1- 15 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO**

la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018**, admitiéndose a trámite y reservándose el correspondiente emplazamiento en tanto se contara 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 spots denunciados alojados en el portal de pautas de este Instituto y verificar la vigencia de los 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.

Asimismo, con la finalidad de contar con los elementos necesarios para la sustanciación del presente asunto, se ordenó certificar diversas notas periodísticas relacionadas a la solicitud de licencia como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de Miguel Ángel Mancera Espinosa; del mismo modo, se requirió diversa información al Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y a la Presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso del estado de Chihuahua, relacionada con licencias al cargo que hubieran podido solicitar Miguel Ángel Mancera Espinosa y Javier Corral Jurado, respectivamente.

EXPEDIENTE UT/SCG/PE/MORENA/CG/144/PEF/201/2018

I. DENUNCIA.² El treinta de marzo de dos mil dieciocho, el partido político MORENA presentó queja por el uso indebido de la pauta, atribuible al Partido Acción Nacional, derivado de la próxima difusión de los promocionales “*ENDLN*” y “*ENDLNT*” identificados con los folios RA00794-18 [versión radio] y RV00478-18 [versión televisión] y “*ENDJLS*” identificado con los folios RV00475-18 [versión televisión] y RA00495-18 [versión radio], toda vez que, según el quejoso, Javier Corral Jurado, Gobernador del estado de Chihuahua, participa en dichos promocionales a través de un mensaje de apoyo a Ricardo Anaya Cortes, candidato a la Presidencia de la República por la coalición “*Por México al Frente*”.

Por lo anterior, el denunciante solicitó a esta Comisión de Quejas y Denuncias *la inmediata suspensión de los spots de Radio y Televisión denunciados.*

² Páginas 1- 15 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA ACUMULACIÓN. El treinta y uno de marzo del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/144/PEF/201/2018**, admitiéndose a trámite y reservándose el correspondiente emplazamiento en tanto se contara con los elementos necesarios para tal efecto.

Asimismo, del análisis a los hechos que se denuncian, se advirtió que los mismos guardan estrecha relación con aquellos que motivaron la integración del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018, por lo que al existir identidad de sujetos, objeto y pretensión, elementos que configuran la figura de Litispendencia, se ordenó la acumulación al expediente antes referido.

III. PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, 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 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer un supuesto uso indebido de la pauta respecto de propaganda electoral en radio y televisión, atribuible a un partido político nacional, en el contexto del actual proceso electoral federal.

Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia 25/2010 de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

En esencia, los hechos denunciados por los partidos políticos Revolucionario Institucional y MORENA, consisten en:

- **El uso indebido de la pauta y la violación al principio de imparcialidad y neutralidad**, establecido en el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución General, porque en los promocionales de radio y televisión intitulados “ENDLN”, “ENDLNT” y “ENDJLS”, pautados por el Partido Acción Nacional, aparecen los servidores públicos Javier Corral Jurado, Gobernador del estado de Chihuahua y Miguel Ángel Mancera Espinosa, hasta hace unos días Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en funciones, apoyando a Ricardo Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República por la coalición “*Por México al Frente*”.

PRUEBAS

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Actas circunstanciadas** instrumentadas por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales “ENDLN” y “ENDLNT” identificados con los folios RA00794-18 [versión radio] y RV00478-18 [versión televisión] y “ENDJLS” identificado con los folios RV00475-18 [versión televisión] y RA00795-18 [versión radio]

Asimismo, se ordenó certificar el contenido de diversas notas periodísticas relacionadas con la solicitud de licencia como Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de Miguel Ángel Mancera Espinosa.

2. **Verificación de la vigencia del promocional denunciados 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**, en la que se observa lo siguiente:

Promocional “ENDLN” identificado con el folio RA00794-18 [versión radio]

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

| No | Actor político | Folio | Versión | Entidad | Tipo periodo | Primera transmisión | *Última transmisión |
|----|----------------|------------|---------|------------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 1 | PAN | RA00794-18 | ENDLN | NUEVO LEON | CAMPAÑA FEDERAL | 01/04/2018 | 04/04/2018 |
| 2 | PAN | RA00794-18 | ENDLN | VERACRUZ | CAMPAÑA FEDERAL | 01/04/2018 | 04/04/2018 |

Promocional “ENDLNT” identificado con el folio RV00478-18 [versión televisión]

| No | Actor político | Folio | Versión | Entidad | Tipo periodo | Primera transmisión | *Última transmisión |
|----|----------------|------------|---------|------------------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 1 | PAN | RV00478-18 | ENDLNT | CIUDAD DE MEXICO | CAMPAÑA FEDERAL | 01/04/2018 | 04/04/2018 |
| 2 | PAN | RV00478-18 | ENDLNT | NUEVO LEON | CAMPAÑA FEDERAL | 01/04/2018 | 04/04/2018 |
| 3 | PAN | RV00478-18 | ENDLNT | VERACRUZ | CAMPAÑA FEDERAL | 01/04/2018 | 04/04/2018 |

Promocional “ENDJLS” identificado con el folio RA00795-18 [versión radio]

| No | Actor político | Folio | Versión | Entidad | Tipo periodo | Primera transmisión | *Última transmisión |
|----|----------------|------------|---------|---------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 1 | PAN | RA00795-18 | ENDJLS | JALISCO | CAMPAÑA FEDERAL | 01/04/2018 | 04/04/2018 |

Promocional “ENDJLS” identificado con el folio RV00475-18 [versión televisión]

| No | Actor político | Folio | Versión | Entidad | Tipo periodo | Primera transmisión | *Última transmisión |
|----|----------------|------------|---------|---------|-----------------|---------------------|---------------------|
| 1 | PAN | RV00475-18 | ENDJLS | JALISCO | CAMPAÑA FEDERAL | 01/04/2018 | 04/04/2018 |

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

- ✓ El los promocionales “ENDLN” y “ENDLNT” identificados con los folios RV00794-18 [versión radio] y RV00478-18 [versión televisión], respectivamente, así como el intitulado “ENDJLS”, identificado con los folios RA00795-18 [versión radio] y RV00475-18 [versión televisión], fueron pautados para su difusión en los tiempos de acceso que en dichos medios de comunicación le corresponden al Partido Acción Nacional, para la etapa de campaña federal.
- ✓ La vigencia del material denunciado es la siguiente: **inician su transmisión el uno de abril y concluyen el cuatro de abril de dos mil dieciocho.**
- ✓ Del acta circunstanciada instrumentada por la autoridad instructora, se advierte que Miguel Ángel Mancera Espinosa solicitó licencia al cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Cabe precisar que, si bien 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,³ siendo que, en el caso, se estima que, con la información y constancias de autos, se cuenta con elementos suficientes para estar en condiciones de emitir la presente resolución

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.

³ SUP-REP-183/2016.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

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—, 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 aparición 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la 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

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/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

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. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. Marco Jurídico

USO DE LA PAUTA

El artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución, otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las normas 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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En ese sentido, el numeral 41, párrafo segundo, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

***Apartado A.** 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 y a lo que establezcan las leyes:*

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) de este apartado. En

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

el período 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;

...

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) de este apartado;

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 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

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A, 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.

De igual forma, en el inciso c) del Apartado A de dicho artículo, se establece el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos, así como de los candidatos independientes.

Tales consideraciones se encuentran de igual forma establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 159, 165, 167, 169 y 170, por lo que es derechos de los partidos políticos el acceso a los tiempos de radio y televisión destinados a la promoción de candidaturas en elecciones federales.

Artículos en los que se dispone lo siguiente:

Artículo 159.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

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.

[...]

Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.

Artículo 167.

1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

2. Tratándose de coaliciones, lo establecido en el párrafo anterior se aplicará de la siguiente manera:

a) A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en esta Ley, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por el párrafo dos anterior. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición, y

b) Tratándose de coaliciones parciales o flexibles, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.

...

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

4. *Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.*

5. *Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.*

6. *Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.*

7. *El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.*

Artículo 169.

1. *Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 165 de esta Ley, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos en conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

2. *Los siete minutos restantes serán utilizados para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales.*

Artículo 170.

1. *El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido entre los partidos políticos, según sea el caso, conforme a lo establecido en el artículo 167 de esta Ley.*

2. *Los mensajes de campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.*

**Reglamento de Radio y televisión en Materia Electoral
del Instituto Nacional Electoral**

Artículo 37. De los contenidos de los mensajes

3. *Los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión y, en esa medida, de la correcta distribución de los tiempos que les*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO**

son asignados en las pautas aprobadas por el Comité para los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial coincidente con la Federal.

De la revisión de las bases constitucionales, así como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.
- Cada partido político decide libremente la asignación, por tipo de campaña, de los mensajes que le correspondan.

Bajo estas premisas, se puede concluir válidamente que la normativa constitucional y legal prevén la forma y tiempo conforme a los cuales los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, pueden acceder al tiempo del Estado en radio y televisión.

Así, de una interpretación sistemática de las normas referidas, se desprende que el principio de equidad debe ser observado en todas y cada una de las etapas o fases que integran el proceso electoral las cuales tienen como finalidad última la obtención del sufragio.

PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA

La equidad en la contienda ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía.

En este sentido, la equidad ha sido reconocida como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO**

compiten en la elección (partidos y candidatos) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda. En el sistema electoral vigente, existe una constante actividad legislativa y jurisdiccional, tendente a salvaguardar dicho principio como rector de la materia electoral.

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así, se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previniendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también, lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de que las autoridades intervengan en la contienda entre partidos políticos y candidatos.

El eje central de esta regulación es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante sus distintas etapas. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido, pues, en un principio rector de la materia que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

El artículo 134 Constitucional, forma parte de la modificación constitucional integral que se concretó en noviembre de dos mil siete, renovándose, entre otros esquemas, el aparato normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos públicos. Al respecto, cabe señalar que el constituyente permanente estableció como lineamientos rectores del ejercicio de los recursos públicos los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

estén destinados. En ese mismo sentido, el párrafo séptimo del artículo 134 en cita, incluye el principio de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos, con miras a evitar que se apliquen para influir en la contienda entre los partidos políticos.

En este entendido, es posible advertir que el mandato constitucional establece directrices que deberán regir indefectiblemente la forma en que se podrán ejercer y administrar los recursos públicos, sin que en forma alguna se puedan utilizar para favorecer o incluso afectar a algún partido político o candidato, con lo que se pretende salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en la contienda.

Es pertinente tener en cuenta la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional, así como el dictamen de la cámara revisora:

Exposición de motivos:

“En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostentan en beneficio de la promoción de sus ambiciones.”

Dictamen de la cámara revisora

“Artículo 134.

Los tres párrafos que la minuta bajo dictamen propone añadir en éste artículo constitucional son, a juicio de esta Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas señaladas.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósito de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

En la citada reforma, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos político. De conformidad con lo anterior, es viable señalar que el párrafo séptimo del artículo 134, establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral; esta obligación tiene una finalidad sustantiva, consistente en que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.

Al respecto, de una interpretación estricta y literal del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llevaría a considerar que el vocablo “recursos públicos” únicamente se refiere a aquellas cantidades de dinero que son puestas a disposición de los entes gubernamentales para su administración y ejecución; sin embargo, asumir dicha posición implicaría descontextualizar el alcance del mandato constitucional frente a otros elementos u objetos que conforman el patrimonio estatal y que forzosamente provienen de los recursos públicos.

Para delimitar el alcance de la palabra “recursos públicos”, resulta ilustrativa la definición dada por la Comisión de Venecia en el “Informe sobre el mal uso de los recursos públicos durante los procesos electorales⁵” en donde se señala que “los recursos administrativos o públicos son todos aquellos bienes financieros e incluso por el uso de instalaciones públicas, así como la proyección que se puede dar con motivo del desempeño de un cargo y que puede traducirse en apoyo político.

De igual suerte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la jurisprudencia 14/2012 de rubro **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**, en la que, haciendo una interpretación en contrario, equipara la asistencia de un servidor público a un evento proselitista como un posible uso indebido de recursos para

⁵ Consultable en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO**

favorecer a un partido político o candidatura, cuando este ocurre dentro de su horario laboral.

En este sentido, es posible concluir que el bien jurídico tutelado por el artículo 134 de nuestra Carta Magna, no se limita únicamente al uso de los recursos económicos o pecuniarios del Estado, sino que debe entenderse en un sentido amplio, por lo que abarca también los recursos humanos, materiales y de cualquier otra índole que se otorguen a los entes gubernamentales para la consecución de sus fines.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver, entre otros, los expedientes SUP-RAP-307/2009, SUP-RAP-57/2010 y SUP-RAP-119/2010, ha considerado de manera reiterada que, los objetivos de la regulación del artículo 134 Constitucional consiste en evitar, principalmente, que los sujetos ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales, impidiendo la injerencia de los poderes a favor o en contra de cualquier partido político o de una persona que ostente una candidatura a cargo de elección popular e incluso, la utilización del poder para promover ambiciones personales de índole política.

Sin embargo, también es necesario considerar que los funcionarios públicos, como todas las personas, son titulares de la libertad a exteriorizar sus ideas. No obstante, el ejercicio de esta libertad fundamental adquiere ciertas connotaciones y características específicas derivadas del cargo que ostentan, es decir, está sujeta a ciertas limitaciones y responsabilidades, previstas desde el ámbito constitucional.

Por su parte, encontramos que la sociedad tiene el derecho a recibir el mayor número de información y opiniones, así como la posibilidad de negarse a recibirlas, es decir, tiene derecho a recibir información y a seleccionar, positiva o negativamente, aquella que le satisfaga plenamente.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el precedente *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso “La última tentación de Cristo”), señaló que la sociedad tiene derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, como parte de la dimensión colectiva de la libertad de expresión. Sostuvo que la libertad de expresión tiene una doble dimensión - individual y social o colectiva-.

De acuerdo con lo señalado por el tribunal interamericano para el ciudadano tiene tanta importancia el derecho a difundir sus ideas o posicionamientos, como el

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

conocimiento de la opinión ajena o la obtención de la información o noticias que otros le puedan proporcionar, esto es, a recibir la mayor información posible. Este derecho que tiene la sociedad a recibir la mayor información posible, incluye, desde luego, temas de interés público, que abonen a la formación de una opinión pública informada.

Por lo anterior, es dable concluir que para determinar si un servidor público a violentado o no el principio de imparcialidad, es necesario analizar cada caso en concreto.

II. Material denunciado

Resulta necesario tener en cuenta el contenido de los promocionales “ENDLN” y “ENDLNT” identificados con los folios RV00794-18 [versión radio] y RV00478-18 [versión televisión], respectivamente, así como el intitulado “ENDJLS”, identificado con los folios RA00795-18 [versión radio] y RV00475-18 [versión televisión], a efecto de emitir el pronunciamiento correspondiente.

| Promocional “ENDLNT” identificado con el folio RV00478-18 [versión televisión] | |
|---|---|
| Imágenes representativas: | Contenido: |
|  | <p>Javier Corral: <i>Ricardo Anaya, es la mejor opción para México, es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.</i></p> <p>Xóchitl Gálvez: <i>Yo soy Xóchitl Gálvez y estoy con Anaya.</i></p> <p>Salomón Chertorivski: <i>Soy Salomón Chertorivski y estoy con Anaya.</i></p> <p>Patricia Mercado: <i>Yo soy Patricia Mercado y estoy con Anaya.</i></p> |

| | | |
|---|--|--|
|  <p>MIGUEL ÁNGEL MANCERA</p> |  <p>Diego FERNÁNDEZ DE CEVALLOS</p> | <p>Miguel Ángel Mancera: Soy Miguel Ángel Mancera, vamos con Anaya.</p> |
|  | | <p>Diego Fernández de Cevallos: Estoy con Ricardo Anaya porque es un joven brillante y capaz.</p> |
| | | <p>Voz mujer en off: Ricardo Anaya de frente al futuro.</p> |

Promocional "ENDLN" identificado con el folio RA00794-18
[versión radio]

Voz mujer: Habla Javier Corral.

Javier Corral: Ricardo Anaya es la mejor opción para México, es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.

Voz mujer: Xóchitl Gálvez.

Xóchitl Gálvez: Estoy con Anaya.

Voz mujer: Salomón Chertorivski.

Salomón Chertorivski: Estoy con Anaya.

Voz mujer: Habla Patricia Mercado.

Patricia Mercado: Yo soy Patricia Mercado y estoy con Anaya.

Voz mujer: Miguel Ángel Mancera.

Miguel Ángel Mancera: Vamos con Anaya.

Voz mujer: Diego Fernández de Cevallos

Diego Fernández de Cevallos: Estoy con Ricardo Anaya

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

porque es un joven brillante y capaz.

**Voz mujer: Ricardo Anaya de frente al futuro.
PAN.**

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- El contenido de los promocionales denominados “ENDLN” y “ENDLNT” en radio y televisión en lo esencial, son coincidentes en su contenido.
- En ambos se identifica al Partido Acción Nacional como emisor del mensaje.
- En el promocional de televisión se aprecia la imagen, entre otros, de Javier Corral Jurado al inicio del promocional, refiriendo que “Ricardo Anaya es la mejor opción para México, es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado”. Asimismo, aparece Miguel Ángel Mancera emitiendo su apoyo a dicho candidato.
- Se advierte que aparece un cintillo identificado a las personas que participan en el promocional, en el caso que nos ocupa y que el mensaje aparece subtulado en la pantalla.

**Promocional “ENDJLS” identificado con el folio RV00475-18
[versión televisión]**

Imágenes representativas:



Contenido:

Javier Corral:

Ricardo Anaya es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.

Enrique Alfaro:

Yo no tenía una buena impresión de Ricardo, lo consideraba parte de un sistema político con el que tengo muchos años luchando; desde la tercera reunión que tuve con él, cuando salí dije “este

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

| | |
|---|--|
|  <p>LUIS DONALDO COLOSIO RIOJAS <small>representando una nueva generación</small></p> | <p>cuate tiene que ser Presidente de México.</p> |
|  <p>DE FRENTE AL FUTURO ANAYA PRESIDENTE de frente al futuro. PAN</p> | <p>Rebeca Clouthier: Ricardo Anaya es un hombre brillante y valiente.</p> |
| | <p>Diego Fernández de Cevallos: A Ricardo Anaya lo atacan porque puede limpiar la vida pública.</p> |
| | <p>Luis Donaldo Colosio Riojas: Ricardo y el Frente representamos una nueva generación.</p> |
| | <p>Voz mujer en off: Ricardo Anaya de frente al futuro.</p> |

Promocional “ENDJLS” identificado con el folio RA00795-18
[versión radio]

Voz de mujer: Habla Javier Corral.

Javier Corral: Ricardo Anaya es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.

Voz de mujer: Enrique Alfaro.

Enrique Alfaro: Desde la tercera reunión que tuve con él, cuando salí dije “este cuate tiene que ser Presidente de México.

Voz de mujer: Rebeca Clouthier.

Rebeca Clouthier: Ricardo Anaya es un hombre brillante y valiente.

Voz de mujer: Diego Fernández de Cevallos.

Diego Fernández de Cevallos: A Ricardo Anaya lo atacan porque puede limpiar la vida pública.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

Voz de mujer: Luis Donaldo Colosio Riojas.

Luis Donaldo Colosio Riojas: Ricardo y el Frente representamos una nueva generación.

Voz de mujer en off: Ricardo Anaya de frente al futuro. PAN.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- El contenido del promocional denominado “ENDJLS”, en radio y televisión en lo esencial, son coincidentes en su contenido.
- En ambos se identifica al Partido Acción Nacional como emisor del mensaje.
- En el promocional de televisión se aprecia la imagen de Javier Corral Jurado al inicio del promocional, refiriendo que “Ricardo Anaya es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado”. Asimismo, aparece Miguel Ángel Mancera emitiendo su apoyo en favor de dicho candidato.
- Se advierte que aparece un cintillo identificado a las personas que participan en el promocional, en el caso que nos ocupa y que el mensaje aparece subtulado en la pantalla.

III. Caso concreto

Cuestión preliminar. Como se adelantó, el Partido Revolucionario Institucional denunció la aparición de Javier Corral Jurado, Gobernador del estado de Chihuahua y de Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Respecto a este último refiere que la grabación de los promocionales se realizó cuando todavía ejercía dicho cargo, por lo que se actualiza la violación al artículo 134, párrafo 7, de la Constitución General.

Ahora bien, de la investigación implementada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, se advierte que el veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, **Miguel Ángel Mancera Espinosa solicitó licencia definitiva para retirarse del cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México**, hecho que resulta público y notorio, acreditándose con ello que dicha persona dejó de ser funcionario público del Gobierno de la Ciudad de México, previo al inicio de la vigencia de los materiales

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

denunciados, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que su participación en los promocionales denunciados no actualiza la supuesta vulneración al principio de imparcialidad y neutralidad que deben observar los servidores públicos, siendo que, el supuesto referido por el quejoso de que, al momento de su grabación sí era servidor público, deberá corresponder al fondo del asunto.

Por lo anterior, esta Comisión sólo realizará el estudio y pronunciamiento respectivo únicamente por cuanto hace a la participación de Javier Corral Jurado quien, de las constancias que obran en autos, se advierte que aún ejerce el cargo de Gobernador del Estado de Chihuahua.

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por los quejosos respecto de los promocionales “ENDLN” y “ENDLNT” identificados con los folios RV00794-18 [versión radio] y RV00478-18 [versión televisión], respectivamente, así como el intitulado “ENDJLS”, identificado con los folios RA00795-18 [versión radio] y RV00475-18 [versión televisión], porque se considera, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte un uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional, como se explica a continuación.

En principio, se debe tener en cuenta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, determinó, entre otras cuestiones, que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de promocionales en radio y televisión resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido de los promocionales, **identificando sus elementos explícitos**, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

En este contexto, se considera pertinente analizar los promocionales denunciados, desde la siguiente perspectiva:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

En principio, se debe de considerar que los promocionales motivo del presente asunto, fueron pautados en los tiempos del Estado que corresponde al Partido Acción Nacional, toda vez que ha iniciado la etapa de las campañas electorales federales, es decir, no corresponden a propaganda gubernamental prohibida y mucho menos emitida por un ente público, sino de propaganda electoral emitida dentro de los límites temporales y de distribución constitucional y legalmente previstos a favor de los institutos políticos.

De lo anterior, no se desprende, en principio, que existan elementos que transgredan alguno de los principios rectores de la función electoral, ya que los promocionales, son utilizados dentro los tiempos debidamente establecidos para los partidos políticos, los que se distribuyen de tal forma que se garantice la equidad en la competencia entre las fuerzas políticas contendientes; lo anterior es así, principalmente si se considera la época en que se están difundiendo los spots, ya que es dable deducir que la aparición del servidor público en cuestión, expresando su opinión personal sobre uno de los candidatos de la actual contienda electoral forma parte del debate político propio de las campañas.

De esta forma, atento al marco político-temporal en que tiene lugar la difusión de los mensajes materia de la litis; esto es, en plena campaña electoral, es válido establecer que se dan en un periodo lógico y apto para optimizar el derecho que tiene la opinión pública a estar informada.

En consecuencia, no se aprecia alguna previsión, en forma expresa o implícita que prohíba o limite la aparición de un servidor público en la pauta de algún partido político, o que establezca una hipótesis normativa que la contemple como causal de infracción, toda vez que las restricciones respecto de la propaganda gubernamental no aplican en las restricciones de propaganda electoral.

De conformidad con el artículo 242, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En este tenor, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Tesis CXX/2002, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES**, que la propaganda electoral no

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.

También se ha establecido que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.⁶

Si bien se ha señalado que la finalidad de la propaganda de campaña conforme a la definición legal es promover una candidatura, solicitar el voto, difundir una plataforma electoral o propuesta determinada, no significa que en todo el material propagandístico debe aparecer necesariamente los candidatos como figura protagónica o hacer referencia expresa a sus propuestas.

En efecto la Sala Superior, en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-85/2017, consideró que cuando se habla de centralidad de la candidatura, debe entenderse que en el spot se dé a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada ya sea a través de la imagen del candidato, o bien, mediante la identificación de su nombre, propuestas de campaña, ideología, o plataforma electoral de los institutos políticos que lo postulan, pues esa es precisamente la finalidad de las campañas electorales.

Por ello, resulta viable que en la propaganda electoral no necesariamente tenga que aparecer la candidatura correspondiente, **sino que pueden aparecer otras personas.**

⁶ Jurisprudencia 37/2010 de rubro: "PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA."

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

Si bien la legislación electoral da un concepto de propaganda electoral por el cual se puede extraer la finalidad de la propaganda de campaña, no implica que un partido esté impedido para cumplir con esas finalidades a través de una persona distinta al candidato o candidata que postula.

Asimismo, los partidos políticos pueden emplear una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas; todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña.

No existe una base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a esta posibilidad para definir su estrategia de comunicación política. La libertad de los partidos para definir su estrategia electoral permite que sean ellos mismos quienes delimiten los elementos en los que quieran hacer énfasis durante su campaña.

En todo caso, el que dejen de centrarse en la figura de los candidatos que postulan es un balance que pueden determinar a partir de su derecho de auto organización, y constituye un cálculo cuyo resultado sólo les perjudicará o beneficiará a ellos, siempre y cuando den a conocer sus propuestas de campaña, ideología o plataforma electoral de los partidos políticos que postulan las candidaturas; posicionamientos para obtener el voto ciudadano, o bien, propaganda para desalentar la preferencia de los votantes respecto de un candidato, coalición o partido político, entre otros.

Los partidos tienen libertad para buscar que su propaganda pueda producir distintos efectos, dependiendo del contexto específico de la campaña de que se trate, o de acontecimientos particulares que ocurren en el contexto en el que se desarrollan los procesos electorales correspondientes.

En tal sentido, el partido puede buscar hacer énfasis en la figura de la persona que se postula en algún momento de la campaña, o bien, centrarse en otros aspectos que le resulten benéficos para ganar adeptos o descalificar al contrario, en un contexto específico, ateniendo a su conveniencia.

Tratándose de promocionales de campaña, es lícito que el partido político, en sus mensajes, aluda tanto a la exposición de candidaturas, plataformas y propuestas de gobierno, sino además, temas de interés general que son materia de debate público, **posicionamientos para obtener el voto del electorado** o desalentar la preferencia

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

hacia un candidato, coalición o partido político, entre otros, porque tal proceder se encuentra **protegido por el derecho de libertad de expresión**.

En ese sentido, las expresiones pueden contener un mensaje constitucionalmente protegido, porque la Sala Superior ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza.

Esto, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; el cual no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber: el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público.

En efecto, la necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y la expresión de ideas relacionadas con temas de interés público, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el discurso político y el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

En ese sentido, **se justificará la adopción de la medida cautelar sólo en aquellos casos en los que existan elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretenda utilizar la pauta para fines no permitidos atendiendo a los periodos o etapas del proceso electoral**, o que se afecte o pueda afectarse gravemente otros derechos y principios protegidos, como podría ser la equidad de la contienda.

Ahora bien, en los spots denunciados aparece, según el caso, el nombre, imagen y voz de Javier Corral Jurado, emitiendo un mensaje de apoyo al candidato a la Presidencia de la República, Ricardo Anaya Cortés. Esta situación, desde una perspectiva preliminar, se considera legal, toda vez, como ya se dijo resulta posible que en la propaganda electoral aparezcan personas diversas, en el caso que nos ocupa Javier Corral Jurado, y no precisamente el candidato, lo anterior, toda vez que los partidos políticos pueden emplear una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central.

Asimismo, cabe referir que la participación del Gobernador del estado de Chihuahua, se considera como un ejercicio legítimo de libertad de expresión y asociación en material política, por tanto, su aparición en los promocionales materia

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

del presente asunto, bajo la apariencia del buen derecho, se encuentra tutelada por la libertad de expresión y su libre ejercicio de sus derechos político – electorales como militante del Partido Acción Nacional.

Aunado a lo antes expuesto, cabe señalar que no existe una base legal o una prohibición expresa que restrinja a los servidores públicos que aparezcan en promocionales pautados por los partidos políticos, toda vez que la libertad ideológica o la libertad de expresión, generan las circunstancias indispensables del pluralismo y del desarrollo del régimen democrático, tan es así que, de conformidad con la jurisprudencia 2/2009 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro **PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL**, se precisó que los mensajes de los partidos políticos pueden contener una crítica o contraste sobre el ejercicio de las políticas públicas, lo que está permitido dado que fomenta el debate político.

Lo anterior tomando de en consideración lo establecido en nuestra Carta Magna de las libertades fundamentales de expresión y asociación en materia política a los ciudadanos, que no pueden restringirse por la sola circunstancia de ocupar un cargo público, sino que únicamente pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden legal, siendo que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, las restricciones impuestas por el artículo 134 constitucional, solo son aplicables a propaganda gubernamental, siendo que, los spots bajo estudio, corresponden a propaganda de los partidos políticos regulada por el artículo 41 constitucional.

Para mayor abundamiento, la Sala Superior⁷ ha establecido que la imagen que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte del acervo susceptible de ser utilizados por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales.

En este orden de ideas, tenemos que la aparición de Javier Corral Jurado, en los promocionales, forma parte de un posicionamiento que asume a título personal, dentro de los tiempos asignados por esta autoridad electoral al Partido Acción Nacional, tal y como lo establece la Constitución y los preceptos legales de la materia, es por ello que la participación del Gobernador de referencia, forma parte

⁷ SUP-RAP-75/2010

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

de un derecho fundamental de libertad de expresión y derecho a la información de los ciudadanos, en relación a temas como las campañas políticas y el voto informado. Máxime que en el caso Javier Corral Jurado no se ostenta como gobernador del Estado de Chihuahua, por lo que, en principio, su participación se realiza en su calidad de ciudadano; su intervención no es preponderante en el promocional, pues además de él participan cuatro personas más en cada promocional y, como se señaló, el contenido del mensaje que emite Javier Corral se circunscribe a ser una opinión sobre Ricardo Anaya, sin que se advierta de manera evidente que sus manifestaciones estén vinculadas con el cargo que ejerce como Gobernador; además, se debe destacar, que la difusión de los mensajes objeto de las denuncias fueron pautados para transmitirse en entidades en las que el citado funcionario público no ejerce su ámbito de atribuciones.

En este contexto, de manera preliminar, este órgano colegiado considera que tampoco se actualizan los elementos determinados por la Sala Superior al emitir la tesis relevante identificada con la clave XXXVIII/2015, de rubro "[MEDIDAS CAUTELARES. LA PROBABLE PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN LA PROPAGANDA DE PARTIDOS POLÍTICOS ES SUFICIENTE PARA SU ADOPCIÓN](#)", puesto que, como se razonó, en los aludidos promocionales objeto de las denuncias, no se advierte de manera preponderante el nombre, la imagen o la voz de Javier Corral Jurado.

En conclusión, la medida cautelar solicita por el Partido Revolucionario Institucional y MORENA, respecto de los promocionales materia del presente asunto, es **improcedente**.

La conclusión preliminar a la que se arriba en el presente asunto, es armónica y coincidente con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación del procedimiento especial sancionador **SUP-RAP-482/2012**.

Al respecto, conviene precisar que los razonamientos expuestos no prejuzgan respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, respecto de la posible vulneración al principio de imparcialidad y neutralidad por parte de Javier Corral Jurado, Gobernador del estado de Chihuahua y Miguel Ángel Mancera Espinosa, hasta hace unos días Jefe de Gobierno de la Ciudad de México,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO

al participar en los promocionales “ENDLN” y “ENDLNT” identificados con los folios RV00794-18 [versión radio] y RV00478-18 [versión televisión], respectivamente, así como el intitulado “ENDJLS”, identificado con los folios RA00795-18 [versión radio] y RV00475-18 [versión televisión] pautados por el Partido Acción Nacional, por lo que este órgano colegiado considera que deberá ser materia de pronunciamiento por parte de la Sala Regional Especializada al resolver el fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, 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:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por los partidos políticos Revolucionario Institucional y MORENA, respecto del uso indebido de la pauta atribuible al Partido Acción Nacional, derivado de la difusión de los promocionales “ENDLN” y “ENDLNT” identificados con los folios RV00794-18 [versión radio] y RV00478-18 [versión televisión], respectivamente, así como el intitulado “ENDJLS”, identificado con los folios RA00795-18 [versión radio] y RV00475-18 [versión televisión] dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden a ese instituto político, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/143/PEF/200/2018
Y SU ACUMULADO**

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnada mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

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

DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA