

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y ACCIÓN NACIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y A ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018 Y SU ACUMULADO.

Ciudad de México a cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

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

I. DENUNCIA.¹ El dos de mayo de dos mil dieciocho, la representante propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja por el presunto uso indebido de la pauta atribuible al partido político MORENA y a Andrés Manuel López Obrador, derivado de la difusión de un promocional pautado a nivel local en donde, a juicio del partido quejoso, se sobreexpone la imagen del referido candidato.

Por lo anterior, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de ordenar la suspensión de la difusión del promocional objeto de la queja.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO E INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA.² El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018**, se ordenó su registro, se acordó la admisión respecto del presunto uso indebido de la pauta y se reservó el emplazamiento, en tanto se contaran 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 del spot denunciado alojado en el portal de pautas de este Instituto y verificó su vigencia 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.

¹ Visible a páginas 1 a 11 del expediente

² Visible a páginas 12 a 17 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

III. SEGUNDA QUEJA. En esa misma fecha, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja por el presunto uso indebido de la pauta atribuible al partido político MORENA y a Andrés Manuel López Obrador, derivado de la difusión de un promocional pautado a nivel local en donde, a juicio del partido quejoso, se promueve la imagen del referido candidato y, al igual que el Partido Revolucionario Institucional, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de ordenar la suspensión de la difusión del promocional objeto de la queja.

IV. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y ACUMULACIÓN. El tres de mayo de dos mil dieciocho, se tuvo por recibida la queja a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018**, se ordenó su registro, se acordó la admisión respecto del presunto uso indebido de la pauta, se reservó el emplazamiento, en tanto se contarán con los elementos necesarios para tal efecto y se ordenó su acumulación al diverso **UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018**.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer un supuesto **uso indebido de la pauta** respecto de propaganda electoral en televisión, atribuible al partido político MORENA y del candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Juntos Haremos Historia”, Andrés Manuel López Obrador.

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.**

³ Consulta disponible en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección electrónica: <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/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se adelantó, los partidos quejosos denunciaron el presunto uso indebido de la pauta atribuible al partido político MORENA y del candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Juntos Haremos Historia”, Andrés Manuel López Obrador, derivado de la difusión de un promocional correspondientes a la pauta local en el que se sobreexpone el referido candidato.

El spot que ambos quejosos denuncian es el denominado **CLAUDIA EMOTIVO** con número de folio **RV01152-18 (televisión)**.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR LAS PARTES

El Partido Revolucionario Institucional no ofreció pruebas de su parte.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

1. **Documental pública** consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, del material denunciado, así como de los impactos que tendrá el mismo.
2. **Instrumental de actuaciones** consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obran en el expediente formado con motivo de la queja presentada.
3. **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Acta circunstanciada**⁴ instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido del promocional denunciado.
2. **Verificación de la vigencia del promocional denunciado 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**,⁵ en la que se observa lo siguiente:

⁴ Visible a páginas 18 a 29 del expediente

⁵ Visible en la página 30 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INTEGRACIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE
RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 02/05/2018 al 02/05/2018

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 02/05/2018 17:28:39

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV01152-18	CLAUDIA EMOTIVO	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	08/05/2018	09/05/2018
2	MORENA	RV01152-18	CLAUDIA EMOTIVO	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	08/05/2018	09/05/2018

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios presentados por el quejoso, así como las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- El material denunciado fue pautado por MORENA para ser difundido en el periodo de campaña local, en las entidades *Ciudad de México* y *Estado de México*, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- El promocional denunciado inicia su vigencia el próximo seis de mayo del año en curso y concluye el nueve del mismo mes y año.
- Es un hecho público y notorio que Claudia Sheinbaum Pardo, es candidata a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, por MORENA.
- Es un hecho público y notorio que Andrés Manuel López Obrador es candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Juntos Haremos Historia”.

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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

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.**

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,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la 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.**⁶

⁶ 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/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

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 FORMULADA POR EL QUEJOSO

MARCO JURÍDICO

USO DE LA PAUTA

En lo conducente, en la Constitución General se establece lo siguiente:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

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 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;*

(...)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

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

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

(...)

Apartado B. Para fines electorales 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, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

[...]

Énfasis añadido

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se regula el tema de la siguiente manera:

Artículo 159.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

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 167.

(...)

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 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.

3. En las entidades federativas con elección local cuya jornada comicial sea coincidente con la federal, el Instituto realizará los ajustes necesarios a lo establecido en el párrafo anterior, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades.

Artículo 173.

1. En las entidades federativas con procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, del tiempo total establecido en el párrafo 1 del artículo 169 de esta Ley, el Instituto, por conducto de los Organismos Públicos Locales, destinará para las campañas locales de los partidos políticos y los candidatos independientes quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

2. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 anterior será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo a la pauta que apruebe, a propuesta del Organismo Público Local que corresponda, el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

3. Para la distribución entre los partidos políticos del tiempo establecido en el párrafo 1 de este artículo, convertido a número de mensajes, las autoridades electorales locales aplicarán, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 167 de esta Ley.

4. Para los efectos de este capítulo se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

5. El Comité de Radio y Televisión, solicitará al Instituto Federal de Telecomunicaciones el mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo. El Instituto elaborará el catálogo de dichas estaciones y canales y deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad.

6. Con base en dicho catálogo, el Consejo General hará del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales y federales a que hace referencia el artículo 175 de esta Ley.

Artículo 174.

1. Cada partido decidirá la asignación, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local, de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. 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.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

(...)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Énfasis añadido

En el mismo tenor, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se prevé:

Artículo 31 *De la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos políticos en radio y televisión*

1. *Una vez que la autoridad electoral administrativa de la entidad de que se trate notifique formalmente al Instituto la celebración de un Proceso Electoral extraordinario, el Consejo determinará la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos políticos en radio y televisión, mediante un Acuerdo específico, conforme al artículo 74, párrafo 4 del Código, y a las demás disposiciones aplicables.*
2. *En el mismo Acuerdo se aprobará el Catálogo de emisoras de radio y televisión que estarán obligadas a transmitir las pautas correspondientes que aprueben el Comité y la Junta, y se ordenará su difusión. En el caso de los procesos electorales federales se publicará en el Diario Oficial de la Federación; en el caso de los procesos electorales 16 locales, en la gaceta o periódico oficial de la entidad de que se trate. En ambos casos, se publicará en la página de Internet del Instituto y se notificará a todas las emisoras incluidas en el Catálogo.*

...

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

...

Artículo 44 *De los catálogos de emisoras*

1. *El Catálogo nacional de estaciones de radio y canales de televisión se conformará por el listado de concesionarios y permisionarios de todo el país y, tratándose de un Proceso Electoral, será aprobado por el Comité, al menos con 30 días previos al inicio de la precampaña del Proceso Electoral de que se trate.*
2. *El Comité determinará el catálogo de emisoras que deberán participar en la cobertura de cada Proceso Electoral, con la finalidad de garantizar el derecho al uso de los medios de comunicación social de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Con base en estos catálogos, las concesionarias y permisionarias deben difundir en cada estación de radio y canal de televisión, la*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

propaganda de los partidos políticos y los mensajes de las autoridades electorales ordenada por el Instituto.

- 3. Los catálogos para los procesos electorales de estaciones de radio y canales de televisión se conformarán por el listado de concesionarios y permisionarios que: a) Se encuentren obligados a transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales que les sean notificadas, en términos de los párrafos siguientes. b) Se encuentren obligados a suspender la transmisión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.*
- 4. En los procesos electorales locales, el Comité incluirá en el catálogo respectivo a todas las emisoras de la entidad federativa de que se trate, incluyendo, en su caso, el número suficiente de concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a aquella donde se lleve a cabo el Proceso Electoral respectivo, para garantizar la cobertura respectiva.*
- 5. En el caso de las emisoras cuya señal sea efectivamente vista o escuchada en los municipios que conforman zonas conurbadas de una entidad en Proceso Electoral Local, su señal podrá ser utilizada para participar en la cobertura del proceso electivo de que se trate, independientemente de la entidad en que opere.*
- 6. El Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión será aprobado por el Comité y su publicación será ordenada por el Consejo, al menos 30 días previos al inicio de la etapa de precampañas del Proceso Electoral de que se trate.*
- 7. El Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión aprobado por el Consejo será público y deberá notificarse a todos los concesionarios y permisionarios incluidos en el mismo.*
- 8. El Comité podrá aprobar Lineamientos específicos respecto de la eficiencia en la operación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.*

Énfasis añadido

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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018**

- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, cuyo contenido, en principio, se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.
- La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, etapa que, en el caso del proceso electoral local que se encuentra en curso para elegir Jefa(e) de Gobierno de la Ciudad de México y en el ámbito federal para la elección de Presidente(a) de la República inició el treinta de marzo y concluye el veintisiete de junio del año en curso.
- Se entiende por propaganda electoral, entre otras cuestiones, las 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.
- El Consejo General de este Instituto acordará la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos políticos en radio y televisión, así también, en el mismo acuerdo se aprobará el catálogo de radio y televisión que deberán transmitirlos promocionales, en los cuales se podrá incluir emisoras cuya señal sea efectivamente vista o escuchada en los municipios que conforman zonas conurbadas de una entidad en Proceso Electoral Local, ello independientemente de la entidad en que opere.

Para el caso que nos ocupa, la jornada comicial para el proceso electoral federal coincide con la local en treinta entidades federativas, pues se llevará a cabo el primero de julio de dos mil dieciocho, por lo cual el tiempo asignado a cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible por el Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, debe considerarse que, tal y como establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en aquellas entidades federativas con procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, del total del tiempo otorgado a este Instituto, los cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, destinará para las campañas locales de los partidos políticos y los candidatos independientes, por conducto de los Organismos Públicos Locales, quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Es importante mencionar que el artículo 174, de la legislación electoral otorga a cada partido el derecho de decidir la asignación de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local.

De igual forma, resulta importante resaltar que el artículo 180, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que en ningún caso el Instituto Nacional Electoral podrá autorizar a los partidos políticos tiempo o mensajes en radio y televisión que contravengan las reglas establecidas en la propia legislación.

Acorde con ello, la Tesis de Jurisprudencia **33/2016**,⁷ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispone lo siguiente:

RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, 56, 59, 60, 61 y 63 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; se advierte que los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y a decidir sobre la difusión de promocionales en radio y televisión durante los procesos electorales, para lo cual, deben disponer de tiempos para promocionar a sus candidatos en las campañas electorales locales. En ese contexto, cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular; por tanto, en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales, lo cual contravendría el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.

Lo anterior, sin que obste que en la tesis trasunta se haga referencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ya si bien fue abrogado, los artículos ahí citados se reproducen en lo esencial en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, Capítulo I denominado del Acceso a Radio y Televisión, dentro del Libro Cuarto, Título Segundo, en los artículos 159, 166, 167, 168, 172 y 174.

⁷ Consulta disponible en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=33/2016&tpoBusqueda=S&sWord=33/2016>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Resulta importante citar uno de los criterios más recientes sobre el tema del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual ha quedado establecido en el **SUP-REP-5/2018**,⁸ en el que se resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

En ese sentido, esta Sala Superior ha considerado que cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular.

Esto es, en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales.

Finalmente, es relevante precisar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció al resolver el SUP-REP-92/2018,⁹ respecto del tema que nos ocupa, elementos para estimar una probable infracción a la normativa electoral, a saber:

- i. **Es candidato a un cargo de elección popular local.** Está acreditado que Miguel Ángel Yunes Márquez compite para el cargo de Gobernador del estado de Veracruz.
- ii. **ii. Difusión de contenido relacionado con una elección distinta.** Si bien será materia del fondo pronunciarse sobre si los promocionales efectivamente pueden ser considerados como una promoción de la candidatura de Miguel Ángel Yunes Márquez, en un análisis preliminar propio de las medidas cautelares, **resulta suficiente que aparezca el nombre, la voz y la imagen de ese candidato**, tal como acontece en el caso concreto.
- iii. **Pautado distinto a la elección a la que compite el candidato denunciado.** Está acreditado que los promocionales bajo análisis fueron pautados para la elección federal, mientras que el sujeto denunciado compite para un cargo de elección a nivel local.

Dichos parámetros, también fueron tomados en consideración al resolver el SUP-REP-98/2018, SUP-REP-115/2018 y SUP-REP-117/2018.

En consecuencia, la correcta interpretación de la legislación referida, así como los criterios del Tribunal Electoral y de esta autoridad electoral nacional sobre el tema, llevan a establecer que la prohibición apuntada (utilizar un tipo de pauta en una elección diferente a la que corresponde) es salvaguardar el principio de equidad en la contienda, a fin de evitar que un precandidato, candidato, partido político o coalición se aproveche indebidamente del tiempo en radio y televisión del Estado a través de una sobreexposición o mediante propaganda que tenga como finalidad

⁸ Consulta disponible en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0005-2018.pdf

⁹ Visible en http://portal.te.gob.mx/estrados_inet/Detalle.aspx?sala=SUP&idTipoMedio=REP&iSeccion=1&iTipoBusqueda=0

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

específica y preponderante cuestionar o confrontar una candidatura, partido o coalición diversa, dentro de una pauta distinta a la prevista legalmente.

Lo anterior, significa que el material que se cuestione, deberá ser valorados en cada caso concreto, atendiendo a su integralidad y contexto, a fin de determinar si su contenido central, frases y elementos son válidos por corresponder al tipo de pauta en el que se emiten, o bien, rebasan los límites y finalidades de la pauta a la que pertenecen.

CASO CONCRETO

I. Análisis jurídico respecto del promocional denunciado cuando aún no inicia su difusión

Como se adelantó, el spot bajo estudio, aún no inician su vigencia, dado que se comenzará a difundir en televisión a partir del seis de mayo de dos mil dieciocho, como se señaló en el apartado de PRUEBAS de la presente resolución; sin embargo, ya están alojados de manera pública en el sitio web de este instituto https://portal-pautas.ine.mx/portalPublicoRT5/app/promocionales_locales_entidad?execution=e2s1

La colocación en el portal de internet del promocional denunciado implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundidos en televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la vigencia y regularidad del modelo de comunicación política establecido en la Constitución General y en las leyes reglamentarias, lo que supone, entre otras cuestiones, el correcto uso de la pauta a la que tienen derecho los partidos políticos. Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, previo a la difusión del material denunciado en televisión.

En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Lo anterior, en términos de lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-70/2016¹⁰, SUP-REP-4/2017¹¹ y SUP-REP-52/2018¹², respectivamente, así como en lo establecido en la tesis relevante LXXI/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.**

Por lo anterior, se concluye que esta Comisión válidamente puede analizar el contenido de los promocionales antes referidos aún y cuando no han iniciado su vigencia.

Criterio similar ha sido adoptado por esta Comisión de Quejas y Denuncias, entre otros, en los acuerdos ACQyD-INE-110/2017 dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/165/PEF/4/2017; ACQyD-INE-118/2017, dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/189/PEF/28/2017; ACQyD-INE-17/2018 dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/19/PEF/76/2018; ACQyD-INE-42/2018, dictado en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/155/2018; ACQyD-INE-68/2018, dictado dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/177/PEF/234/2018, el cual fue confirmado por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-115/2018 y ACQyD-INE-71/2018, dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/181/PEF/238/2018, confirmado por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-117/2018.

II. MATERIAL DENUNCIADO

El promocional denunciado es denominado **CLAUDIA EMOTIVO** con número de folio **RV01152-18 (televisión)**, cuyo contenido se describe a continuación:

¹⁰ http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0070-2016.pdf

¹¹ http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0004-2017.pdf

¹² http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0052-2018.pdf

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Imágenes representativas	Audio
 <p>La esperanza</p>	<p>Voz Claudia Sheinbaum: La esperanza (segundo 00:01)</p>
 <p>se construye</p>	<p>se construye (segundo 00:03)</p>
 <p>y esa esperanza</p>	<p>y esa esperanza (segundo 00:05)</p>
 <p>es precisamente</p>	<p>es precisamente (segundo 00:007)</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Imágenes representativas	Audio
 <p>regresar</p>	<p>regresar (segundo 00:08)</p>
 <p>a una ciudad</p>	<p>a una ciudad (segundo 00:09)</p>
 <p>de libertades,</p>	<p>de libertades, (segundo 00:10)</p>
 <p>de igualdad.</p>	<p>de igualdad, (segundo 00:11)</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Imágenes representativas	Audio
 <p>Y por eso</p>	<p>y por eso (segundo 00:13)</p>
 <p>no nos vamos a cansar</p>	<p>no nos vamos a cansar (segundo 00:14)</p>
 <p>hasta que esta ciudad</p>	<p>hasta que esta ciudad (segundo 00:16)</p>
 <p>sea una ciudad</p>	<p>sea una ciudad (segundo 00:18)</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Imágenes representativas	Audio
	de la esperanza (segundo 00:20)
	(segundo 00:21)
	(segundo 00:22)
	

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz masculina: Claudia Sheinbaum, candidata a Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, innovación y esperanza. (segundo 00:23)</p>
	
	<p>Voz masculina: Morena (segundo 00:28)</p>

- El promocional fue pautado por MORENA para su difusión en las pautas locales de la Ciudad de México y del Estado de México.
- Durante el desarrollo del promocional aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador, así como elementos que hacen referencia a su persona, tales como pancartas con su nombre y foto, o con la leyenda de “AMLO”, en el marco de un evento público.
- En el promocional se identifica a Claudia Sheinbaum como canidata a Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por MORENA.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

- En la última imagen del promocional aparece el logotipo del partido político MORENA.

III. ANÁLISIS DEL PROMOCIONAL

Como se dijo anteriormente, los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional denunciaron a MORENA y a Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República, ya que, desde su perspectiva, con la difusión del promocional denunciado, se promueve de manera ilegal al denunciado, pues su imagen aparece en el referido spot, lo que origina una sobreexposición en espacios que no corresponden, por tratarse del uso de la pauta local de campaña de la Ciudad de México, siendo que el candidato denunciado, aspira a un cargo federal.

Al respecto, esta Comisión considera **PROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas por los denunciantes, por las siguientes consideraciones.

De conformidad con la citada jurisprudencia 33/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS**, durante procesos electorales concurrentes, no se puede difundir promocionales **con contenido** relacionado con un proceso electoral distinto al que le corresponde la pauta asignada, para evitar que se sobreexponga a un candidato federal en detrimento de la equidad de la contienda, es decir, ... **en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales, lo cual contravendría el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.**

Esto es, en todo momento, los partidos políticos tienen la obligación de usar el tiempo de radio y televisión del Estado, única y exclusivamente para el tipo de elección para el que les fue asignado, ya sea federal o local. Lo anterior, es reiterado en la sentencia dictada el diez de enero de dos mil dieciocho, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-5/2018**.¹³

En este sentido, la utilización de las pautas exclusivamente para la elección a que le fue asignada, tiene como finalidad evitar la sobreexposición de un candidato al

¹³ Consulta disponible en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0005-2018.pdf

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

utilizar dos pautas distintas para promover su nombre o imagen, porque ello generaría desigualdad entre quienes participan en un proceso comicial.

Ahora bien, 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 el caso que nos ocupa, del análisis preliminar al promocional bajo estudio, se advierte claramente la **imagen** de **Andrés Manuel López Obrador**, quien es candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Juntos Haremos Historia”, en la pauta destinada para la elección de la Ciudad de México, como se muestra a continuación:



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Además, del contenido del promocional denunciado, se advierten otras referencias al citado candidato presidencial, tal y como se aprecia a continuación:



*Se han insertado señales para hacer notar algunos aspectos del promocional.



*Se han insertado señales para hacer notar algunos aspectos del promocional.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018**

Por lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que esta circunstancia podría constituir un uso indebido de la pauta, al sobreexponer frente al electorado al referido candidato a la Presidencia de la República.

Ciertamente, en el spot denunciado se promociona de manera evidente la candidatura a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México de Claudia Sheinbaum y en él no se hace mención expresa del nombre o candidatura de Andrés Manuel López Obrador; no obstante, este último es un personaje ampliamente conocido por la ciudadanía e identificado como candidato a la Presidencia de la República, por lo que, desde una perspectiva preliminar, se considera que su aparición en la pauta local podría contravenir las reglas sobre uso de los tiempos de televisión a los que tienen derecho los partidos políticos y generar inequidad en la contienda electoral, lo que justifica el dictado de medidas cautelares, a fin de evitar daños irreparables y salvaguardar la regularidad constitucional y legal de los comicios.

Además, bajo la apariencia del buen derecho, la participación de dos candidatos distintos en un mismo spot en los términos señalados, uno a nivel local y otro a nivel federal, podría generar confusión en la ciudadanía respecto de si las propuestas de campaña que en el promocional se hacen, corresponden a la plataforma de la candidata a la Jefatura de Gobierno o a la del candidato a la Presidencia de la República, lo que, en principio, no abona a fortalecer el voto informado de los ciudadanos.

En efecto, uno de los propósitos fundamentales de la propaganda electoral es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. En esa medida, es importante tener en cuenta que, si bien los participantes en las contiendas electorales cuentan con libertad de expresión y libre autoconfiguración de sus plataformas político – electorales, así como en la forma y modalidad de sus campañas; también se debe considerar que ese derecho tiene un parámetro determinado por la propia ley.

Dicho tamiz de contenido de campaña electoral, indica que debe existir un genuino ejercicio de promoción del voto, en el cual –tratándose de candidaturas unipersonales, en la que exista un solo cargo de elección popular a elegir- como es el caso de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y de la Presidencia de la República, se debe identificar plenamente al sujeto registrado para participar en la contienda electoral.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Ello guarda una lógica de exposición del sujeto en quien debe recaer una promoción individualizada, certera y concreta, la cual sirve de sustento para general certeza en el electorado respecto de su imagen, nombre, propuestas y plataforma electoral registrada.

De tal manera, la exposición clara del sujeto implica el papel protagónico de la persona registrada en la contienda electoral, frente al conjunto de elementos visuales, auditivos y textuales, a fin de evidenciar preponderantemente, la imagen o voz de la persona en la que recayó la candidatura.

Ello no constituye una exigencia estéril, por el contrario, la centralidad del sujeto permite al electorado, eventualmente asociar propuestas con un nombre e imagen determinada, a fin de que, llegada la etapa de reflexión, pueda vincular con certeza las propuestas de campaña con una candidatura determinada.

Lo anterior, es armónico con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-75/2017**.

En este sentido, al aparecer dos candidatos a puestos de elección distintos, no genera la certeza necesaria a la ciudadanía para asociar de manera inequívoca las propuestas únicamente con Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, sino que podrían ser asociadas con Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República.

Finalmente, en relación con los elementos para determinar, bajo la apariencia del buen derecho, una probable infracción, establecidos por la Sala Superior al resolver los SUP-REP-92/2018 y SUP-REP-98/2018, se debe tomar en cuenta que:

- i. **Se trate de un candidato a un cargo de elección popular local.** Está acreditado que Andrés Manuel López Obrador es candidato a la Presidencia de la República.
- ii. **Difusión de contenido relacionado con una elección distinta.**

En el promocional denunciado aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador.
- iii. **Pautado distinto a la elección a la que compite el candidato denunciado.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Está acreditado que los promocionales bajo análisis fueron pautados para la elección local en la Ciudad de México, mientras que se aprecia la imagen de un candidato a un cargo de elección popular a nivel federal.

Con lo anterior, se puede decir que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la aparición de Andrés Manuel López Obrador en promocionales pautados para su difusión dentro de la pauta local, puede constituir una probable infracción en materia electoral.

Lo anterior, no atenta contra la libertad de los partidos políticos de definir su estrategia de comunicación política, pues si bien es cierto 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, lo cierto es que no pueden promover a un candidato a un cargo de elección local dentro de la pauta federal y viceversa, pues ello vulnera el modelo de comunicación política constitucionalmente establecido, pues cada tipo de elección tiene asignados los tiempos que le corresponden, a fin de evitar una posible vulneración a la equidad en la contienda al sobreexponer a un candidato en detrimento de otros.

Criterio similar fue sostenido por esta Comisión, en el acuerdo ACQyD-INE-71/2018, por el que se resolvió la solicitud de medidas cautelares dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/181/PEF/238/2018, aprobado en la Cuadragésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el veintisiete de abril de dos mil dieciocho.

Asimismo, cabe referir que el primero de mayo del año en curso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó dicha determinación, a través del **SUP-REP-117/2018**.

Por lo anterior, se declara **procedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por los partidos denunciantes para los siguientes efectos:

- a. Ordenar a MORENA, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** contadas a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional denominado **CLAUDIA EMOTIVO**, identificado con el folio **RV01152-18**.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

Apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirán con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

- b. Instruir al **Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de televisión, que se encuentren en el supuesto, que **NO DIFUNDAN** el promocional **CLAUDIA EMOTIVO**, identificado con el folio **RV01152-18** y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad.
- c. Vincular a las **concesionarias de televisión** que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** contadas a partir de la notificación que de la presente resolución lleve a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realicen los actos necesarios a fin de **no transmitir** el promocional **CLAUDIA EMOTIVO**, identificado con el folio **RV01152-18** y, de igual manera, realicen la sustitución de dicho material con el que indique la citada autoridad electoral.

La situación antes expuesta, no prejuzga 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 procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

Similares consideraciones fueron expuestas por esta Comisión, en la Cuadragésima Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el uno de mayo de dos mil dieciocho al aprobar el acuerdo **ACQyD-INE-77/2018**.

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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018

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 **procedencia** de la medida cautelar solicitada por los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, respecto del posible uso indebido de la pauta atribuible a MORENA, derivado de la difusión del promocional **CLAUDIA EMOTIVO**, identificado con el folio **RV01152-18**, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se ordena a MORENA, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** contadas a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional **CLAUDIA EMOTIVO**, identificado con el folio **RV01152-18**, apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

TERCERO. Se instruye al **Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de televisión, que se encuentren en el supuesto, que se abstengan o suspendan la difusión del promocional **CLAUDIA EMOTIVO**, identificado con el folio **RV01152-18**, y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad.

CUARTO. Se vincula a las **concesionarias de televisión**, que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** contadas a partir de la notificación que de la presente resolución lleve a cabo la Dirección

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/205/PEF/262/2018
y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/208/PEF/265/2018**

Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realicen los actos necesarios a fin de detener o evitar la transmisión del promocional **CLAUDIA EMOTIVO**, identificado con el folio **RV01152-18** y, de igual manera, realicen la sustitución de dichos materiales con los que indique la citada autoridad electoral.

QUINTO. 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el cuatro de mayo 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