

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR DELFINO BELTRÁN VÁZQUEZ, POR PRESUNTOS ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ASÍ COMO EL PROBABLE USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR PARTE DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, POR LA DIFUSIÓN DE DOS PROMOCIONALES EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017.**

Ciudad de México, a quince de diciembre de dos mil diecisiete.

## **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El catorce de diciembre de dos mil diecisiete, Delfino Beltrán Vázquez, por su propio derecho presentó queja por lo siguiente:

- La comisión de actos anticipados de campaña por parte del partido político MORENA y de Andrés Manuel López Obrador, ya que desde su perspectiva con los promocionales denominados “*ESTARÍAMOS MEJOR*”, con folio RV01274-17 [versión televisión] y RA01606-17 [versión radio], y “*ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO*” con folio RV01275-17, [versión televisión] y RA01607-17 [versión radio], se pretende obtener un posicionamiento indebido y ventajoso de Andrés Manuel López Obrador.
- El uso indebido de la pauta atribuible al partido político MORENA, derivado de la difusión de los spots referidos, ya que, a su juicio, se simula la difusión de promocionales de contenido genérico, con contenido relacionado con el proceso electoral federal en tiempos destinados a procesos electorales locales, con lo que se vulnera el principio de equidad.

Por lo anterior, el denunciante solicitó que esta Comisión de Quejas y Denuncias, *tome las medidas cautelares consistentes en suspender de manera INMEDIATA la transmisión de los materiales objeto de la presente queja y denuncia.*

**II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y PROPUESTA SOBRE**

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a la 34 del expediente.

**LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>2</sup> El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**, admitiéndose a trámite y reservándose el correspondiente emplazamiento en tanto se contara con los elementos necesarios para tal efecto.

En el citado acuerdo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ordenó la instrumentación 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.

De igual forma, se acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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 A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

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 y actos anticipados de precampaña y campaña, respecto de propaganda electoral en radio, televisión, atribuible a un precandidato y a un partido político, en el marco del proceso electoral federal actualmente en curso.

Sirve de sustento a lo anterior las Jurisprudencias 8/2016 de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO** y 25/2010 de rubro **PROPAGANDA**

---

<sup>2</sup> Fojas 35 a la 40 del expediente.

***ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.***

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

Como ya quedó establecido, los motivos de inconformidad hechos valer por el Partido de la Revolución Democrática, consisten esencialmente en:

- La comisión de actos anticipados de precampaña y campaña por parte del partido político MORENA y de Andrés Manuel López Obrador, ya que desde su perspectiva con los promocionales denominados “*ESTARÍAMOS MEJOR*”, con folio RV01274-17 [versión televisión] y RA01606-17 [versión radio], y “*ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO*” con folio RV01275-17, [versión televisión] y RA01607-17 [versión radio], se pretende obtener un posicionamiento indebido y ventajoso de Andrés Manuel López Obrador.
- El uso indebido de la pauta atribuible al partido político MORENA, derivado de la difusión de los spots referidos, ya que, a su juicio, se simula la difusión de promocionales de contenido genérico, al hacer tener contenido relacionado con el proceso electoral federal en tiempos destinados a procesos electorales locales, con lo que a juicio del quejoso se vulnera el principio de equidad.

**PRUEBAS**

**OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

- **Documental pública:** consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, del material denunciado así como de los impactos de los mismos.
- **Instrumental pública:** Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias que obren en el expediente formado con motivo del procedimiento sancionador en lo que favorezca a sus intereses.
- **Presuncional en su doble aspecto, legal y humana:** Con el fin de demostrar la veracidad de los argumentos del quejoso.

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

**RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados.
2. **Verificación de la vigencia de los promocionales 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:



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: 14/12/2017 al 14/12/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 14/12/2017 20:24:14

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
2	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
3	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
4	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
5	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
6	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
7	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
8	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
9	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
10	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
11	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
12	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/12/2017	19/12/2017

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**



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: 14/12/2017 al 14/12/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 14/12/2017 20:24:14

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
13	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
14	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
15	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
16	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/12/2017	19/12/2017
17	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
18	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
19	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
20	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/12/2017	20/12/2017
21	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
22	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	19/12/2017
23	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017



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: 14/12/2017 al 14/12/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 14/12/2017 20:24:14

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
24	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	15/12/2017	20/12/2017
25	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
26	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	19/12/2017
27	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	YUCATAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
28	MORENA	RA01606-17	ESTAREMOS MEJOR	YUCATAN	PRECAMPAÑA LOCAL	15/12/2017	19/12/2017
29	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	YUCATAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
30	MORENA	RA01607-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	YUCATAN	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
31	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	YUCATAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017
32	MORENA	RV01274-17	ESTARIAMOS MEJOR	YUCATAN	PRECAMPAÑA LOCAL	15/12/2017	19/12/2017
33	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	YUCATAN	PRECAMPAÑA LOCAL	14/12/2017	20/12/2017
34	MORENA	RV01275-17	ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO	YUCATAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	14/12/2017	20/12/2017

## **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

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

- Los promocionales denominados “*ESTARÍAMOS MEJOR*”, con folio RV01274-17 [versión televisión] y RA01606-17 [versión radio], y “*ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO*” con folio RV01275-17, [versión televisión] y RA01607-17 [versión radio], fueron pautados por el partido político MORENA como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, dentro de la pauta de precampaña federal y local en los estado de Jalisco, Guanajuato, Ciudad de México y Yucatán, mismos que actualmente se encuentran vigentes.

### **TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariciencia 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 sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se 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.**<sup>3</sup>

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. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

##### **MATERIAL DENUNCIADO**

<b>Promocional denominado ESTARÍAMOS MEJOR con número de registro RV01274-17 (televisión)</b>	
<b>Imágenes principales</b>	<b>Voz de una mujer:</b> Tu, que cuando ves las noticias del Gobierno actual piensas,

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



ACUERDO ACQyD-INE-130/2017  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017



estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

**Voz de un hombre:** A ti que durante el gobierno de Calderón pensabas estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

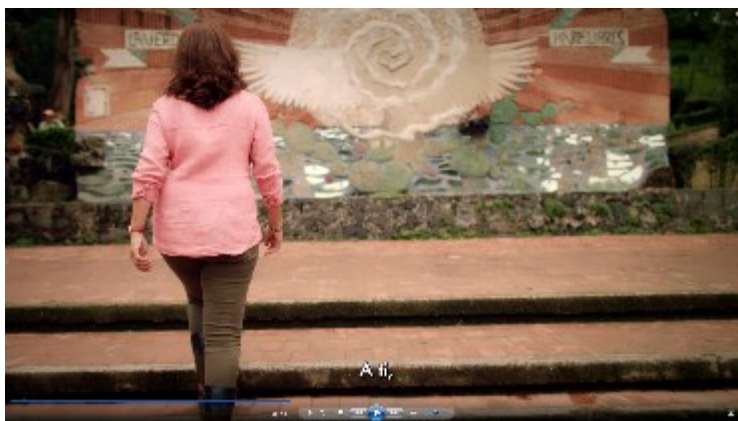
**Voz de una mujer:** A ti, que después de ver lo que hizo “ya sabes quién” en la Ciudad de México llevas doce años pensando que estaríamos mejor con “ya sabes quién”.



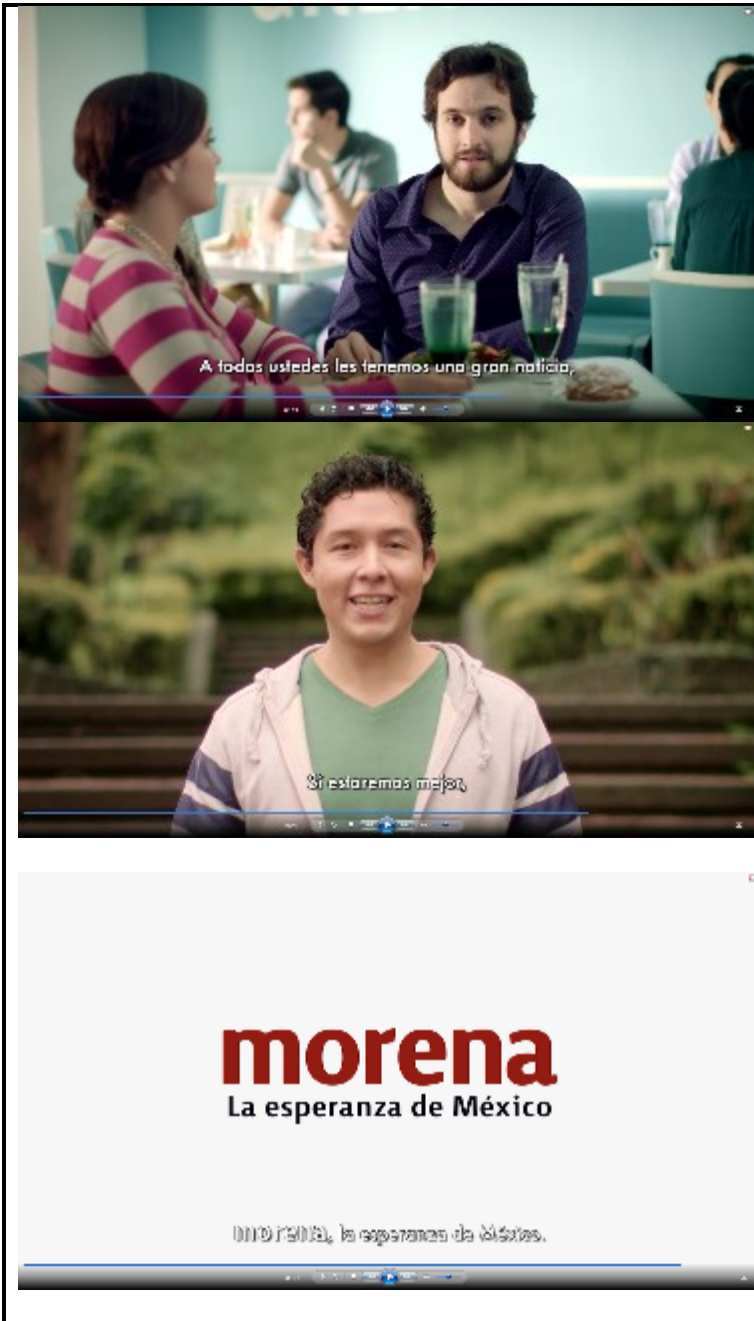
**Voz de un hombre:** A todos ustedes les tenemos una gran noticia.

**Voz de un hombre:** Si estaremos mejor y ya sabemos con quién.

**Voz en off:** MORENA, la esperanza de México.



**Voz de un hombre:** Juntos haremos historia.





**Promocional denominado ESTARÍAMOS MEJOR con número de registro RA01606-17 (radio)**

**Voz de una mujer:** Tú, que cuando ves las noticias del gobierno actual piensas, estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

**Voz de un hombre:** A ti que durante el gobierno de Calderón pensabas estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

**Voz de una mujer:** A ti, que después de ver lo que hizo “ya sabes quién” en la Ciudad de México llevas doce años pensando que estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

**Voz de un hombre:** A todos ustedes les tenemos una gran noticia.

**Voz de un hombre:** Sí estaremos mejor y ya sabemos con quién.

**Voz en off:** MORENA, la esperanza de México.

**Voz de un hombre:** Juntos haremos historia.

**Promocional denominado ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO con número de registro RV01275-17 (televisión)**

**Imágenes principales**

**Voz de una mujer:** Tú, que cuando ves las noticias del Gobierno actual piensas, estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

ACUERDO ACQyD-INE-130/2017  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017



**Voz de una mujer:** Que cuando contaste los muertos de su guerra absurda pensaste, estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

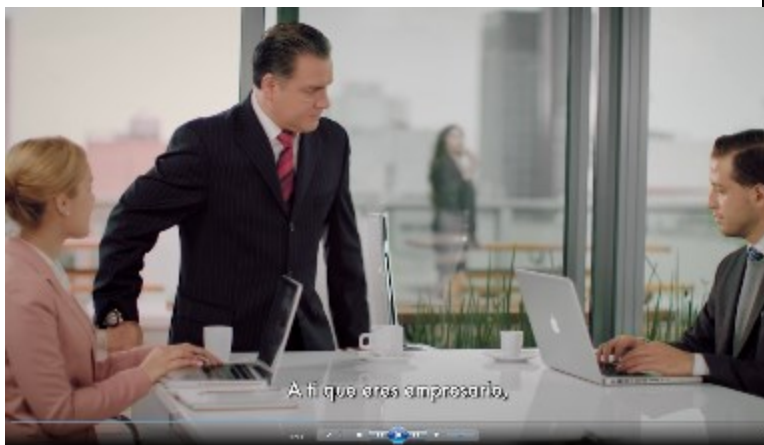
**Voz de un hombre:** A ti que eres empresario y hace doce años te espantaron. Y hoy piensas, estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

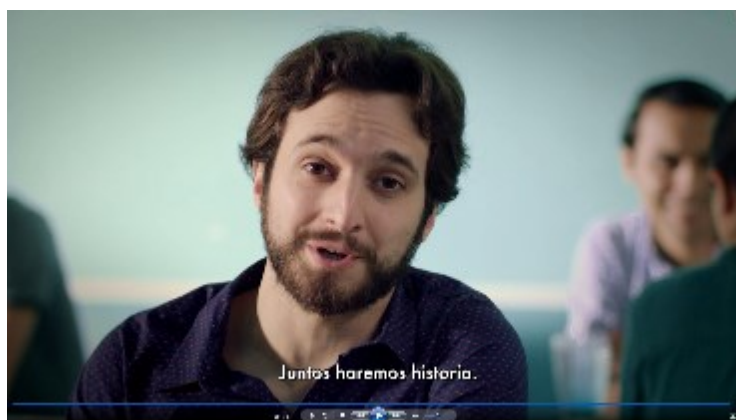


**Voz de un hombre:** A todos ustedes les tenemos una gran noticia. Si estaremos mejor y ya sabemos con quién.

**Voz en off:** MORENA, la esperanza de México.

**Voz de un hombre:** Juntos haremos historia.





**Promocional denominado ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO con número de registro RA01607-17 (radio)**

**Voz de una mujer:** Tú, que cuando ves las noticias del Gobierno actual piensas, estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

**Voz de una mujer:** Que cuando contaste los muertos de su guerra absurda pensaste, estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

**Voz de un hombre:** A ti que eres empresario y hace doce años te espantaron. Y hoy piensas, estaríamos mejor con “ya sabes quién”.

**Voz de un hombre:** A todos ustedes les tenemos una gran noticia. Sí, estaremos mejor y “ya sabemos con quién”.

**Voz en off:** MORENA, la esperanza de México.

**Voz de un hombre:** Juntos haremos historia.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Los cuatro promocionales denunciados son coincidentes en su contenido y finalidad del mensaje.
- En todos se habla que si eres de las personas que cuando ve las noticias, quien durante el gobierno de Calderón y al ver lo que se hizo en la Ciudad de México, piensas que estaríamos mejor con “ya sabes quién”, cerrando el promocional con el eslogan MORENA, la esperanza de México.

Bajo ese contexto, se procede a analizar la solicitud planteada conforme a lo siguiente:

## **I. USO INDEBIDO DE LA PAUTA LOCAL EN CIUDAD DE MÉXICO, GUANAJUATO, JALISCO Y YUCATÁN.**

### **MARCO JURÍDICO**

El artículo 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.*

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

**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;*

...

**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*

**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:*

*Párrafo reformado DOF 10-02-2014*

**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;*

...

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

*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.*

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

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, por lo que el tiempo asignado en cada entidad federativa en los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, estará comprendido dentro del tiempo total que se establece el inciso a) de dicho apartado.

Tales consideraciones se encuentran de igual forma establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 165, 167, 169, 170, 173 y 174, por lo que se considera existe una clara diferenciación entre los tiempos de radio y televisión destinados a la promoción de candidaturas en elecciones federales y los tiempos de radio y televisión destinados a la promoción de candidaturas en elecciones locales. Artículos en los que dispone lo siguiente:

**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:*



**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

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.*

...

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.*

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

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.*
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.*

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

Así, para el caso que nos ocupa, la jornada comicial para los procesos electorales locales en los estados de Jalisco, Guanajuato, Yucatán y Ciudad de México, son coincidentes con la federal, pues todas tendrán verificativo el primero de julio de dos mil dieciocho, por lo que el tiempo asignado a cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible por el Instituto Nacional Electoral. Es decir, tales tiempos para precampañas locales, diferenciados de los tiempos para precampañas federales, se incluyen dentro del total asignado a este Instituto.

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, es decir, los cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, esta institución, 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.

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

De igual forma, resulta importante resaltar que el artículo 180, párrafo primero, 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 en contravención de las reglas establecidas en dicha legislación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis VI/2014, en la que se dispone lo siguiente:

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

**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.

Cabe aclarar, que aun cuando en la tesis antes referida se menciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mismo que 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.

La correcta interpretación del marco jurídico señalado, 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 aprovecha indebidamente del tiempo en radio y televisión del estado a través de una sobreexposición o mediante propaganda que **tenga como finalidad 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 los materiales que se cuestionen, deberán 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.

## **ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

El quejoso refiere que el partido político MORENA utiliza de manera indebida la pauta de precampaña local de la Ciudad de México, Jalisco, Guanajuato y Yucatán, pues en ella se difunde el material denunciado, mismo que refiere, según el dicho del quejoso, al precandidato a la Presidencia de la República por dicho instituto político, Andrés Manuel López Obrador, posicionándolo de forma anticipada frente a la ciudadanía, lo que podría actualizar actos anticipados de campaña.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por Delfino Beltrán Vázquez, por las siguientes consideraciones:

En primer término hay que recordar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-4/2017, SUP-REP-12/2017 y SUP-REP-19/2017, entre otros, determinó que tratándose de promocionales de precampaña, resulta lícito que los partidos políticos en sus mensajes, aludan a temas de interés general que son materia del debate público, pues tal proceder está protegido por el derecho a la libertad de expresión. En este sentido, consideró que la necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión de un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

En las ejecutorias referidas, también se consideró que debe permitirse la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normatividad constitucional, convencional y legal.

De este modo, la Sala Superior ha sustentado que la alusión a temas de interés general en los promocionales de los partidos políticos en periodos de precampaña no justifica la adopción de medidas cautelares, salvo que existan elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretende utilizar la pauta para fines no permitidos atendiendo a los periodos o etapas del proceso electoral o que se afecten o puedan afectarse gravemente otros derechos y

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

principios protegidos, como podría ser la posible afectación directa a la equidad en la contienda.

A mayor abundamiento, el máximo tribunal en la materia al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-28/2017, determinó que en principio, y de manera ordinaria, los tiempos asignados a los partidos políticos en precampaña, deberán ser utilizados para que los precandidatos promuevan sus propuestas con el objetivo de obtener la candidatura de que se trate. Excepcionalmente, si los partidos no hacen precampañas, podrán difundir mensajes relacionados con campañas institucionales.

Lo anterior es acorde con lo previsto en el artículo 13, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. Es decir, en el supuesto de que los partidos políticos y sus precandidatos no realicen actos de precampaña, entonces, bajo esa condición, los tiempos respectivos podrán utilizarse para la difusión de mensajes del correspondiente partido político.

Sin embargo, si no se presenta ese supuesto, y los partidos y precandidatos sí llevan a cabo actividades de precampaña, tal precepto no los autoriza a difundir propaganda ajena a los objetivos de esta fase.

En efecto, los partidos políticos aun cuando no realicen actividades de precampaña, les asiste el derecho de acceder a los tiempos otorgados por la ley, durante esta fase del proceso electoral, por tanto solo en esos casos, este tiempo lo podrán utilizar para emitir mensajes genéricos. En éstos, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular, dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

En este sentido, este órgano colegiado considera que los promocionales denominados “Estaríamos mejor” y “Estaremos mejor empresario”, deben ser considerados como propaganda genérica válida para difundir tanto en la pauta de precampaña local como en la federal, pues en ningún momento se hace referencia directa a un precandidato o al proceso interno de selección de candidaturas de alguna entidad federativa o para cargo de elección federal, sino que se habla de que si eres una persona que, por ejemplo, durante el gobierno de Calderón o te gustó la forma en que se gobernó la Ciudad de México hace doce años, pensabas que se podría estar mejor, con MORENA juntos se hará historia.

Al respecto, la Sala Superior al resolver el SUP-REP-45/2017, consideró que en la propaganda genérica:

- Es válido que se incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.
- La alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.
- Se permite la difusión de cuestionamientos o logros a la actividad gubernamental.
- El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.

Bajo ese contexto, esta autoridad no advierte, bajo la apariencia del buen derecho, que de manera evidente o manifiesta el contenido de los promocionales denunciados contravengan una norma o principio electoral ya que su contenido es genérico y, por tanto, desde una perspectiva preliminar, se considera que puede ser difundido tanto en la pauta local como en el federal.

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 improcedencia 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.

## **II. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA**

### **MARCO JURÍDICO**

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**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:  
[...]

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.  
[...]

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 3.**

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

- a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;
  - b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;
- [...]

**Artículo 227.**



**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.  
[...]

**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.  
[...]

**Artículo 445.**

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

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

[...]

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de precampaña y campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

Asimismo, se establece que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o de un partido político, en tanto que, los actos anticipados de precampaña son aquellas expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las

precampañas y que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

En este contexto, con las disposiciones citadas, se pretende evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público lleven a cabo actos anticipados de precampaña y campaña, en razón de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un precandidato, candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>4</sup>

[...]

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

[...]

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, ha sostenido, acerca de la configuración de los actos anticipados de campaña,<sup>5</sup> lo siguiente:

*Esta Sala Superior también ha sostenido que las manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda<sup>6</sup>.*

*Para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley –en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña- la autoridad*

---

<sup>4</sup> SUP-JRC-228/2016

<sup>5</sup> SUP-REP-146/2017

<sup>6</sup> Véase SUP-JRC-194/2017

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

*electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.*

*Esta Sala Superior considera que tal conclusión atiende a la finalidad que persigue la prohibición que se analiza, la cual es prevenir y sancionar aquéllos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma tal que no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.*

*Por ello, para el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña resulta más funcional que sólo se sancionen expresiones que se apoyen en elementos explícitos o unívoco e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, con la intención de lograr un electorado mayor informado del contexto en el cual emitirá su voto.*

*Lo anterior, considerando las razones siguientes:*

- a) *Es un criterio objetivo que permite acotar la discrecionalidad y genera mayor certeza y predictibilidad para los sujetos obligados, las autoridades y la ciudadanía. El análisis del discurso a partir de elementos explícitos, unívocos e inequívocos, genera conclusiones más objetiva respecto a su intencionalidad y finalidad, porque el significado de tales elementos pueden ser reconocidos objetivamente, con mayor facilidad, por cualquier persona, permitiendo determinar si se está o no frente a una expresión que abiertamente implica un llamado de apoyo o rechazo electoral para los efectos que resulten aplicables.*

*Este criterio interpretativo tiene mayores ventajas en términos de legalidad, certeza y predictibilidad para todos los sujetos relevantes del derecho electoral que aquél otro que deja a la discrecionalidad de la autoridad definir qué expresiones configuran un llamado a favor o en contra de una determinada oferta política.*

*Asimismo, para los partidos políticos, aspirante, simpatizantes, militantes, precandidatos, candidatos, dirigentes partidistas y ciudadanía en general, el criterio en estudio les permite tener mayor certeza en relación a qué está prohibido y qué está permitido en materia de actos anticipados de campaña, y les permite desarrollar una estrategia de comunicación política con mayor certeza de las restricciones legales al discurso político en ciertas etapas previas a la elección y de las consecuencias jurídicas de su conducta.*

*De igual forma, los citados sujetos contarán con mayores elementos para ejercer su derecho de defensa frente a decisiones restrictivas de las autoridades, pues si existe una base más objetiva para determinar si una conducta está o no prohibida, cualquier persona tendrá mayores y mejores elementos para defenderse contra decisiones que estimen lesivas de sus derechos.*

*Lo contrario implicaría el que diversas manifestaciones espontáneas o creativas del discurso político (expresiones, panfletos, trípticos, espectaculares, canciones, dibujos, caricaturas, grafiti, etc.), con mensajes ambiguos, irónicos, formales, incómodos,*

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

*subliminales, misteriosos, etcétera, así como otro tipo de acciones, actitudes o símbolos, pudieran ser sancionados sin que constituyan propiamente conductas que generen un daño o supongan un riesgo o peligro para los principios que rigen la contienda electoral.*

*Por ello resulta muy relevante que se tomen en cuenta todos los elementos que integran el contexto del discurso que se sujete al análisis de la autoridad.*

- b) *Maximiza el debate público. El criterio de interpretación estricta de las manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo electoral es la que menos interviene en la libre configuración del debate público, pues supone mantener un margen más amplio para la expresión y la comunicación pública de la ciudadanía.*

*En efecto, si sólo se restringen los llamados manifiestos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, es decir, si sólo éstos se consideran como posibles actos anticipados de campaña, se mantiene la apertura para que los sujetos obligados la realicen y la ciudadanía reciba todo tipo de expresiones distintas a aquellos, aunque pueden resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse cercanas a los prohibido.*

*Lo anterior, porque conforme al criterio que aquí se justifica, la restricción a la libertad que supone el sistema de sanciones por actos anticipados de precampaña o campaña, persigue evitar que se dejen de realizar sólo aquellas conductas que efectivamente impliquen una oferta electoral adelantada que trascienda al conocimiento de la comunidad y efectivamente pueda llegar a incidir en la equidad en la contienda.*

*En tal sentido, el elemento subjetivo de un posicionamiento adelantado sólo se actualizará cuando las comunicaciones trascienden a cualquier público relevante y contengan: i) elementos (palabras) que de forma explícita denotan una solicitud de apoyo o rechazo electoral; o ii) elementos unívocos e inequívocos de esa solicitud.*

*Además, restringir sólo los llamados explícitos o bien unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral anticipados, posibilita de mejor manera una comunicación política eficaz, pues evitan la posibilidad de que los actores relevantes del derecho electoral se autocensuren en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos que trasciendan al conocimiento público o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley, y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.*

- c) *Se facilita el desarrollo de las actividades lícitas de los partidos y el cumplimiento de sus fines constitucionales y estrategia electoral. Los partidos políticos tiene, entre otros, el objetivo de posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.*

*La consecución de tal fin constitucional exige que sean competitivos y que desarrollen estrategias lícitas para ganar elecciones. Ello, a su vez, implica que un instituto político debe mantenerse en constante relación con la ciudadanía y su potencia electorado realizando, entre otras, actividades de:*

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

- *Oferta política*
- *Afiliación de ciudadanos al instituto político*
- *Creación de perfiles y candidaturas competitivas*

*Considerar que el desarrollo de tales actividades debe limitarse a los tiempos de campaña podría ser contrario a los fines constitucionales de los partidos. Lo natural es que dichos institutos políticos busquen en todo tiempo ganar simpatía y obtener apoyo de su potencial electorado; ello también es lo más acorde a la realidad.*

*Prohibir sólo las manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo electoral es la postura que consigue el mayor equilibrio entre dicho fin de ganar elecciones (con todas las actividades lícitas que ello suponga) en relación con el diverso objetivo relativo a evitar llamados anticipados a votar en contra o a favor de una candidatura o partido.*

*En efecto, fuera de lo abiertamente prohibido, todos los partidos tienen libertad para ofertarse política y electoralmente, lo cual facilita el desarrollo de sus actividades internas y evita afectar su estrategia electoral (que es una manifestación de su libre autorganización), pues les da la certeza de que sus acciones no serán interpretadas como actos anticipados de campaña.*

*Por ejemplo, mientras no se hagan referencias explícitas o bien unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo electoral, se evita que una campaña permanente de afiliación sea considerada, en principio, como estrategia sistemática de posicionamiento indebido.*

*Lo mismo ocurre en relación a las actividades internas encaminadas a generar candidaturas competitivas. Mientras no se mencionen las expresiones que impliquen conductas sancionable, los partidos pueden desarrollar estrategias para lograr que un militante específico pueda llegar a ser conocido por la ciudadanía, teniendo en cuenta que uno de sus objetivos lícitos es el de ganar elecciones.*

*Por ello se concluye que un discurso se considerará como acto anticipado de precampaña y campaña, cuando de manera expresa y fuera de las respectivas etapas del proceso realice un llamamiento a votar y a presentar de forma clara, determinada plataforma electoral y candidatura.*

## **CASO CONCRETO**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, por las siguientes razones.

Como ya se dijo en el apartado anterior, los promocionales denunciados son considerados como propaganda genérica, por lo que bajo dicho parámetro, es claro que no pueden ser considerados como propaganda electoral pues no identifican de

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

manera clara e indubitable a un candidato con la finalidad de posicionarlo de manera anticipada frente a la ciudadanía.

Al respecto, es importante precisar que el máximo tribunal en la materia al resolver los expedientes SUP-JRC-194/2017 y SUP-REP-146/2017, determinó que las manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley –en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña- la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, **de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad** llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Al respecto, del análisis preliminar a los promocionales denunciados, de conformidad con los tres elementos establecidos como parámetro por el Tribunal Electoral, no se cumplen los elementos personal y subjetivo, como se advierte a continuación:

- Elemento personal: **No se cumple** ya que en ningún momento de los promocionales denunciados se observa el nombre, voz o imagen de Andrés Manuel López Obrador.
- Elemento temporal: **Sí se cumple**, en atención a que desde el ocho de septiembre del año en curso inició el Proceso Electoral Federal 2017 – 2018 y a partir del catorce de diciembre del presente año dio inicio el periodo de precampaña de conformidad con el calendario autorizado por el Consejo General de este Instituto.
- Elemento subjetivo: **No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de la propaganda motivo de queja, no contiene manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral (precandidato, candidato o partido político).

En efecto, del análisis al contenido del promocional denunciado, no se advierte que, bajo la apariencia del buen derecho, se emita un mensaje que de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llame al voto a favor de Andrés Manuel López Obrador o de MORENA.

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

Es importante señalar que si bien el quejoso relaciona el contenido de diversos promocionales pautados en 2009 por el Partido del Trabajo y el otrora partido Convergencia, para evidenciar que al comparar todos los contenidos se evidencia que “ya sabes quién” se refiere a Andrés Manuel López Obrador, lo cierto es que la Sala Superior ha sido muy clara en establecer que, para efecto de conceder medidas cautelares, es necesario que la autoridad administrativa electoral debe determinar si existen elementos que hacen probable su ilicitud por resultar **evidente o manifiesto que su contenido contraviene** alguna norma, lo que en el caso no sucede, pues para llegar a la conclusión que sugiere el quejoso es necesario haber visto los promocionales del año 2009 que refiere, lo que no evidencia de manera clara, explícita y unívoca la solicitud de voto a favor del denunciado.

En suma, los promocionales denunciados:

- No se advierte de forma clara y expresa el nombre, voz o imagen de Andrés Manuel López Obrador, Precandidato a la Presidencia de la República por el partido político MORENA.
- Los spots no contienen mensajes o expresiones que, de forma clara y directa, llamen a votar a favor o en contra de determinada persona o fuerza política, de cara a la elección presidencial que se decidirá el próximo primero de julio, por lo que no existe base para estimar que se configuran actos anticipados de campaña en detrimento de la equidad de la contienda electoral, ni uso indebido de la pauta por esa razón.

Por las razones apuntadas, se concluye, de forma preliminar, que resulta **improcedente** la solicitud de medidas cautelares formulada por el quejoso, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.

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 improcedencia 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.

**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

**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

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 **improcedente** la medida cautelar solicitada por Delfino Beltrán Vázquez, respecto del probable uso indebido de la pauta derivado de la difusión de los promocionales denominados “*ESTARÍAMOS MEJOR*”, con folio RV01274-17 [versión televisión] y RA01606-17 [versión radio], y “*ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO*” con folio RV01275-17, [versión televisión] y RA01607-17 [versión radio], en la pauta de precampaña local de los estados de Yucatán, Jalisco, Guanajuato y Ciudad de México en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado I.**

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por Delfino Beltrán Vázquez, respecto de los presuntos actos anticipados de campaña atribuibles a Andrés Manuel López Obrador, Precandidato a la Presidencia de la República por el partido político MORENA, derivado de la difusión de los promocionales denominados “*ESTARÍAMOS MEJOR*”, con folio RV01274-17 [versión televisión] y RA01606-17 [versión radio], y “*ESTAREMOS MEJOR EMPRESARIO*” con folio RV01275-17, [versión televisión] y RA01607-17 [versión radio], en la pauta de precampaña local y federal de los estados de Yucatán, Jalisco, Guanajuato y Ciudad de México en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado II.**

**TERCERO.** Se instruye al Titular de la UTCE, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.



**ACUERDO ACQyD-INE-130/2017  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/DBV/CG/210/PEF/49/2017**

**CUARTO.** 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 Octogésimo Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el quince de diciembre de dos mil diecisiete, 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**