

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA ATRIBUIBLE AL PARTIDO DEL TRABAJO, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN DENTRO DE LA PAUTA LOCAL DE CAMPAÑA EN EL QUE SUPUESTAMENTE SE PROMUEVE A UN CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018.**

Ciudad de México, a ocho de junio de dos mil dieciocho.

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

**I. DENUNCIA.** El siete de junio de dos mil dieciocho, se recibió escrito de queja firmado por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, por el que denunció el presunto uso indebido de la pauta atribuible al Partido del Trabajo, derivado de la difusión del promocional de televisión denominado **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18 [versión televisión]** y **RA02887-18 [versión radio]**, pautado para la etapa de campañas dentro del Proceso Electoral 2017-2018 que se desarrolla en Baja California Sur.

Lo anterior, ya que, a juicio del quejoso, se está utilizando el tiempo en radio y televisión de pautas locales para promover a **Andrés Manuel López Obrador, candidato a la presidencia de la República**, al mencionar su nombre en dicho spot.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medida cautelar consistente en suspender la transmisión del material denunciado.

**II. REGISTRO DE QUEJA, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDA CAUTELAR.** El ocho de junio del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018**.

Asimismo, se admitió a trámite al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo de mérito.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

En el mismo proveído, se ordenó la inspección del reporte de vigencia de material del promocional materia del presente procedimiento, emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral; así como la certificación del contenido del material denunciado, para los efectos conducentes.

Finalmente, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

**CONSIDERANDO**

**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 radio y televisión.

Sirve de sustento, la Tesis de Jurisprudencia **25/2010**,<sup>1</sup> 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.**

---

<sup>1</sup> 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/315/PEF/372/2018

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA**

Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuido al Partido del Trabajo, derivado de la difusión del promocional de televisión **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18 [versión televisión]** y **RA02887-18 [versión radio]**, pautado para la etapa de campañas del Proceso Local Electoral 2017-2018 que actualmente se desarrolla en Baja California Sur.

Lo anterior, ya que, a juicio del quejoso, se está utilizando el tiempo en televisión de pautas locales para promover a **Andrés Manuel López Obrador, candidato a la presidencia de la República**, al mencionar su nombre en dicho spot.

**MEDIOS DE PRUEBA RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA**

**1. Acta Circunstanciada** instrumentada el ocho de junio de dos mil dieciocho, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se constató el contenido del *spot* denunciado.

**2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los promocionales denunciados, como se advierte a continuación:

N o	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PT	RV02212-18	VOTA DR. IBARRA GENTE	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA LOCAL	03/06/2018	12/06/2018

N o	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PT	RA02887-18	VOTA DR. IBARRA GENTE	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA LOCAL	03/06/2018	13/06/2018

**Conclusiones preliminares**

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

- ✓ El promocional **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18 [versión televisión]** y **RA02887-18 [versión radio]**, fue pautado por el **Partido del**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

**Trabajo** para su difusión en la pauta local de Baja California Sur correspondiente a la etapa de campaña.

- ✓ La versión para televisión, tienen una vigencia del tres al doce de junio del año en curso y su versión para radio tiene una vigencia del tres al trece de junio del presente año.
- ✓ En el segundo trece de dicho promocional se escucha y se lee que el emisor del mensaje refiere la frase *con López Obrador regresaremos la tranquilidad a tu familia*.

**TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR**

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se 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 Jurisprudencia P. /J. 21/98, 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>2</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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

#### **CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA**

##### **I. USO DE LA PAUTA**

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, en lo que interesa, lo siguiente:

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

**Apartado A.** *El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines*

---

<sup>2</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

*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:*

*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;*

...

*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.*

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

**Artículo 159.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

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

**2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.**

[...]

**Artículo 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.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

*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.***

**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.***

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

**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.**

(...)

**Énfasis añadido**

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

**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.**

**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/315/PEF/372/2018**

- 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 de los procesos electorales federal y local en Baja California Sur, se encuentra en curso.
- La campaña electoral local en el estado de Baja California Sur para la elección de Candidaturas de Diputaciones por Mayoría Relativa, Representación Proporcional y Planillas de Ayuntamiento, se está llevando a cabo desde el veintinueve de abril y concluirá el veintisiete de junio del año en curso.
- La campaña electoral federal en la que se elegirá al Presidente de la República inició el treinta de marzo y concluye el veintisiete de junio del año
- 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.

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.

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**,<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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/315/PEF/372/2018

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**,<sup>4</sup> 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,<sup>5</sup> 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.

Lo anterior, fue tomado en consideración de igual forma, al resolver, entre otros, los expedientes SUP-REP-98/2018, SUP-REP-115/2018, SUP-REP-117/2018, y SUP-REP-118/2018.

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 candidato, partido político o coalición se

<sup>4</sup> 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\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0005-2018.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0005-2018.pdf)

<sup>5</sup> Visible en [http://portal.te.gob.mx/estrados\\_inet/Detalle.aspx?sala=SUP&idTipoMedio=REP&iSeccion=1&iTipoBusqueda=0](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/315/PEF/372/2018

aproveche indebidamente del tiempo 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.

**II. CASO CONCRETO**

Como se dijo, el Partido Revolucionario Institucional denunció el presunto uso indebido de la pauta derivado de la difusión de un promocional de televisión, en el que, según su dicho, se promociona a Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República, dentro de la pauta local, por lo que solicitó a esta autoridad la adopción de medidas cautelares a efecto de suspender su difusión de manera inmediata.

El material denunciado es el siguiente:

DR. IBARRA GENTE FOLIO RV02212-18	
Imágenes representativas	Audio
	<p><b>Voz Dr. Ibarra:</b> Soy el Doctor Ibarra, candidato a presidente municipal de Los Cabos, por el Partido del Trabajo. Estoy comprometido contigo y juntos vamos a sanar Los Cabos, de todos los males que padecen. Con López Obrador, regresaremos la tranquilidad a tu familia, por eso el PT siempre lo ha apoyado. Agradezco a las miles de familias que nos están apoyando. Tu confianza es nuestra fuerza.</p> <p><b>Voz en off hombre:</b> Vota Partido del Trabajo.</p>



**VOTA DR. IBARRA GENTE Folio RA02887-18**

**Voz Dr. Ibarra:** Soy el Doctor Ibarra, candidato a presidente municipal de Los Cabos, por el Partido del Trabajo.

Estoy comprometido contigo y juntos vamos a sanar Los Cabos, de todos los males que padecen. Con López Obrador, regresaremos la tranquilidad a tu familia, por eso el PT siempre lo ha apoyado. Agradezco a las miles de familias que nos están apoyando. Tu confianza es nuestra fuerza.

**Voz en off hombre:** Vota Partido del Trabajo.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- En el material se promociona a el Doctor Ibarra, candidato a Presidente Municipal de Los Cabos, Baja California Sur.
- Se hace referencia tanto al Partido del Trabajo, como partido que postula al referido contendiente.
- Al segundo trece del mismo se lee y se escucha la siguiente frase **con López Obrador regresaremos la tranquilidad a tu familia.**
- El contenido del audio del promocional para televisión y radio es idéntico.

**A. SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES**

Del análisis preliminar al promocional denominado **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18 [versión televisión]** y **RA02887-18 [versión radio]**, esta Comisión considera **PROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional, 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 concurrente, no se puede difundir promocionales **con contenido** relacionado con un proceso electoral distinto al que

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

le corresponde la pauta asignada, para evitar que se sobre exponga a un candidato federal en detrimento de la equidad de la contienda.

En este sentido, la utilización de las pautas exclusivamente para la elección a que le fue asignada es evitar la sobreexposición de un candidato al utilizar dos pautas distintas para exponer su nombre o imagen porque ello generaría desigualdad entre quienes participan en un proceso comicial.

En el caso que nos ocupa, del análisis preliminar del promocional bajo estudio, se advierte claramente la referencia a **Andrés Manuel López Obrador**, quien es candidato a la Presidencia de la República, **en la pauta destinada para la elección local**, situación que podría 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 del modelo de comunicación política en procesos electorales concurrentes.

En efecto, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el promocional denunciado contiene elementos relacionados con apoyo, acompañamiento o supuestas acciones conjuntas que involucran a una persona que es candidata a la Presidencia de la República, en contravención a las reglas sobre uso de la pauta previamente explicadas.

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 federal**

En el caso concreto está acreditado que Andrés Manuel López Obrador, compite para el cargo de Presidente de la República, postulado por la coalición “Juntos haremos historia”.

**ii. Difusión de contenido relacionado con una elección distinta**

En el spot denunciado se menciona el **nombre** 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/315/PEF/372/2018

Está acreditado que el promocional bajo análisis fue pautado para la elección local de Baja California Sur, mientras que López Obrador, compite para un cargo de elección a nivel federal.

Con lo anterior, se puede decir, que desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la mención de candidatos federales en promocionales de carácter 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 federal dentro de la pauta local 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.

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

- Ordenar al **Partido del Trabajo**, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18** [versión televisión] y **RA02887-18** [versión radio].

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.

- 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

supuesto, que **no difundan** el promocional denominado **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18** [versión televisión] y **RA02887-18** [versión radio].

- Vincular a las **concesionarias de radio y televisión** que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** 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 detener la transmisión del promocional **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18** [versión televisión] y **RA02887-18** [versión radio]

Similares consideraciones han sido esgrimidas por esta Comisión de Quejas y Denuncias, en el acuerdo ACQyD-INE-69/2018, en el expediente UT/SCG/PE/MORENA/JL/JAL/178/PEF/235/2018, misma que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-113/2018.

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.

## B. SOLICITUD DE TUTELA PREVENTIVA

Por otra parte, esta Comisión considera **improcedente** la adopción de las medidas cautelares, desde la vertiente de tutela preventiva, que el quejoso plantea con el objeto de que se ordene al Partido del Trabajo que sus candidatos locales no mencionen ni hagan referencia a candidatos federales para salvaguardar la equidad en la contienda, en atención a que dicha solicitud versa sobre **hechos futuros de realización incierta**, lo que escapa de las facultades de este órgano colegiado de conformidad con lo establecido en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

En efecto, ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que las medidas cautelares constituyen un medio idóneo

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

para prevenir la posible afectación a los principios rectores en materia electoral<sup>6</sup>. Sin embargo, esas facultades no pueden ser desplegadas sobre **actos futuros de realización incierta**.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, **recibir** y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En este sentido, el hecho de restringir a candidatos locales para que se abstengan de mencionar o de referir alguna circunstancia, implica una restricción al derecho de la ciudadanía de recibir información, lo que no es conforme con el Estado Democrático de Derecho, siendo que es hasta el momento en que se actualiza el ejercicio de la libertad de expresión, mediante la emisión del discurso respectivo, cuando se podría llegar a afectar derecho de terceros o violación a la normativa electoral y nunca con anterioridad a la circulación de lo expresado.

Además, respecto de los diversos promocionales que refiere en su escrito de queja que no son materia del presente asunto, en su caso se deberá estar al análisis que se realice de manera particular respecto de ellos.

Por lo anteriormente señalado, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional.

Lo anterior, guarda congruencia con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-REP-192/2016 y SUP-REP-193/2016 acumulados,<sup>7</sup> así como en el diverso SUP-REP-195/2016<sup>8</sup>, criterio que se ha mantenido en las sentencias a los expedientes SUP-REP-88/2017<sup>9</sup>, SUP-REP-133/2017 y SUP-REP-10/2018.

---

<sup>6</sup> Véase la jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA

<sup>7</sup> Consultable en la página electrónica de la Sala Superior, en la dirección [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0192-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0192-2016.pdf)

<sup>8</sup> Consultable en la página electrónica de la Sala Superior, en la dirección [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0195-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0195-2016.pdf)

<sup>9</sup> Consultable en la página electrónica de la Sala Superior, en la dirección [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0088-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0088-2017.pdf)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

**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, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

**A C U E R D O**

**PRIMERO.** Se declara la **procedencia** de la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del posible uso indebido de la pauta atribuible al Partido del Trabajo, derivado de la difusión del promocional de televisión denominado **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18** [versión televisión] y **RA02887-18** [versión radio], de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado A**.

**SEGUNDO.** Se ordenar al Partido del Trabajo, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional de televisión denominado **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18** [versión televisión] y **RA02887-18** [versión radio] 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 radio y televisión, que se encuentren en el supuesto, que suspendan la difusión del promocional **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18** [versión televisión] y **RA02887-18** [versión radio] y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/315/PEF/372/2018

**CUARTO.** Se vincula a las **concesionarias de radio y televisión** que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** 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 detener la transmisión del promocional **VOTA DR. IBARRA GENTE**, con folio **RV02212-18** [versión televisión] y **RA02887-18** [versión radio] y, de igual manera, realicen la sustitución de dichos materiales con los que indique la citada autoridad electoral.

**QUINTO.** Se declara **improcedente** la tutela preventiva solicitada por Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, apartado B.

**SEXTO.** 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.

**SÉPTIMO.** 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 Sexagésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el ocho de junio 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**