



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015.**

Distrito Federal, a diez de abril de dos mil quince.

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

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El ocho de abril de dos mil quince, el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja ante la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, por el que, esencialmente, destaca lo siguiente:

- La difusión de cortinillas previas a la transmisión de mensajes de partidos políticos pautados por este Instituto como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión, lo cual, a juicio del denunciante, dicha conducta podría constituir una contravención a la obligación de los concesionarios para difundir dichos mensajes conforme a las órdenes de transmisión aprobadas por este organismo público autónomo.
- Con la difusión de las cortinillas se genera la idea de que se trata de una imposición de los partidos políticos o del Instituto Nacional Electoral, cuando en realidad las concesionarias están obligadas constitucionalmente a transmitir los mensajes que los institutos políticos tienen como prerrogativa de acceso a tiempos de radio y televisión.
- El encadenamiento de los mensajes de los partidos políticos, que desde su perspectiva, viola el mandato del Instituto Nacional Electoral para una distribución igualitaria de tiempos del Estado, pues se debe procurar un reparto del mismo número de promocionales en los distintos horarios de programación de las estaciones de radio y canales de televisión.

**II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DEL EMPLAZAMIENTO Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES E INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**<sup>2</sup> El nueve de abril del año en curso, se ordenó admitir la queja, reservando el emplazamiento y

<sup>1</sup> Visible a fojas 1 a la 23 del expediente citado al rubro.

<sup>2</sup> Visible a fojas 25 a 29 del expediente citado al rubro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto se desahogaran las diligencias de investigación previas, asignándole el número de expediente citado al rubro. Asimismo, se requirió información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a efecto de constatar la difusión del material denunciado.

**III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** El diez de abril del presente año, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora 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 del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado D, parte final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, y 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, toda vez que los hechos denunciados versan sobre la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral, derivada de la transmisión de cortinillas previas a la difusión de forma encadenada de los mensajes que los partidos políticos tienen como prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión, y que son pautados por este organismo público autónomo, este órgano colegiado cuenta con las atribuciones suficientes para dictar las medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

#### SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha establecido previamente, los motivos de inconformidad se sintetizan de la siguiente manera:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

- La difusión de cortinillas con el mensaje *continuamos con mensajes políticos, faltan 3 minutos para regresar con sus programas favoritos*, previas a la transmisión de mensajes de partidos políticos pautados por este Instituto como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión, y después de ello se encadenan los mensajes de los partidos políticos, lo que, a juicio del quejoso, podría constituir una contravención a la obligación de los concesionarios para difundir dichos mensajes conforme a las órdenes de transmisión aprobadas por este organismo público autónomo, así como una violación al mandato de distribución igualitaria de los tiempos del Estado, pues se debe procurar un reparto del mismo número de promocionales en los distintos horarios de programación de las estaciones de radio y canales de televisión.

### PRUEBAS RECABADAS POR LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL:

1.- Oficio INE/DEPPP/DE/DAI/1558/2015, signado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a través del cual informó lo siguiente:

*...me permito informarle que derivado del monitoreo efectuado a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo en la emisora de televisión XHTVM-TV Canal 40 el nueve de abril con corte a las once horas, en relación con la difusión del material denunciado, se obtuvieron los siguientes resultados:*

Reporte de detecciones por fecha y material

ENTIDAD	FECHA	EMISORA	TESTIGO_DF CORTINA_CANAL40 3MIN_TV
			RV00408-15
DISTRITO FEDERAL	09/04/2015	XHTVM-TV-CANAL40	3
Total general			3

*Cabe señalar que al tratarse de un material no pautado por el Instituto Nacional Electoral fue necesario generar la huella acústica, misma que se identificó con el folio RV00408-15.*

...

Al oficio de referencia se anexó un disco compacto que contiene:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

- El reporte del monitoreo efectuado a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo en la emisora de televisión XHTVM-TV Canal 40.
- El testigo de grabación del material denunciado mismo que fue registrado con la clave RV00408-15.
- El catálogo de representantes legales de los concesionarios a nivel nacional.

El oficio de referencia tienen el carácter de **documentales públicas, cuyo valor probatorio es pleno** al haber sido emitido por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradicho por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias, lo cual crea certeza a esta autoridad respecto de la existencia y contenido de los mismos.

Asimismo, el disco compacto anexo, en principio constituyen una **prueba técnica**, en términos de los artículos 461, párrafo 3, inciso c), y 462, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 22, párrafo 1, fracción III, y 27, párrafos 1 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, se debe decir que **generan plena certeza sobre la existencia y contenido** del material denunciado, al haber sido aportados por una autoridad electoral en el ejercicio de sus funciones.

### CONCLUSIONES:

- De la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se concluye que al día de la fecha con corte a las once horas se detectaron tres impactos del material denunciado en la emisora identificada con la siglas XHTVM-TV Canal 40, mismo que fue registrado con el folio RV00408-15.

### TERCERO. ESTUDIO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

- 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* —aparición del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—. En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

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 hechos 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.

Precisado lo anterior, y en razón de que del monitoreo realizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se acreditó la difusión de cortinillas previas a la transmisión de los promocionales que los partidos políticos tienen como prerrogativa de acceso a tiempos de radio y televisión, y que fueron pautados por este organismo público autónomo, así como el encadenamiento de dichos promocionales para su transmisión, para una mejor comprensión del asunto, el estudio correspondiente se analizará en dos apartados.

#### **A) ENCADENAMIENTO DE LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN TELEVISIÓN**

En este sentido, de las constancias que obran en autos, en particular, de la respuesta de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se observa que los mensajes de los partidos políticos **han sido transmitidos de forma encadenada**, es decir, su difusión se ha realizado de forma continua en la programación del canal de televisión denunciado.

Ahora bien, el partido político nacional MORENA refiere que el *encadenamiento* de los mensajes de los partidos políticos, viola el mandato del Instituto Nacional Electoral para una distribución igualitaria de tiempos del Estado, pues se debe procurar un reparto del mismo número de promocionales en los distintos horarios de programación de las estaciones de radio y canales de televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

Por tal motivo, solicita la adopción de medidas cautelares, a efecto de que cesen las conductas que, en su concepto, son violatorias de la normatividad electoral.

Al respecto, bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad estima que debe declararse **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, en razón de los siguientes argumentos.

El artículo 41, Base III, apartado A, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de comunicación social, siendo el Instituto Nacional Electoral autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado al ejercicio del derecho de los institutos políticos, y que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición de este Instituto 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 comprendido desde las seis a las veinticuatro horas.

Asimismo, se establece que 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.

De igual forma, en el inciso c), del artículo 41 constitucional se dispone que para el periodo de campañas electorales deberá destinarse al menos ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) del referido precepto.

Por su parte, los artículos 159 y 160, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, y que este Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo del Estado en radio y televisión que les corresponda, para garantizar el ejercicio de las prerrogativas y derechos que tienen al respecto, estableciendo las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos.

A su vez, el artículo 165, párrafos 1 y 2, de la referida ley general, establece que 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

*At*  
7



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, los cuales se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día.

Asimismo, el artículo 166 de dicha ley, dispone que desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, los cuarenta y ocho minutos diarios que este Instituto tendrá a su disposición, será distribuido en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, precisando que dentro de los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas y entre las dieciocho y las veinticuatro horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizarán dos minutos por cada hora.

Por otro lado, el artículo 181, párrafos 1, 2 y 3, de la ley comicial general, establece que la mitad del doce por ciento de tiempos del Estado que le es asignado al Instituto Nacional Electoral fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos políticos, teniendo derecho a que sea utilizado para la transmisión de mensajes con duración de treinta segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión, los cuales serán transmitidos en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas, de conformidad con las pautas aprobadas semestralmente por el Comité de Radio y Televisión de este Instituto.

El artículo 183, párrafos 2, 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que el tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable, ni podrá transferirse entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas. Las pautas establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deban transmitirse, y que los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité.

Ahora bien, el artículo 7, párrafos 1 y 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece, entre otras cuestiones, que los partidos políticos accederán a mensajes de radio y televisión, a través del tiempo que la Constitución les otorga como prerrogativa, siendo este Instituto la única autoridad competente para ordenar la transmisión de propaganda política o electoral en dichos medios de comunicación, para el cumplimiento de los fines de dichos institutos políticos.

En ese contexto, el artículo 12, párrafo 1, del citado reglamento, establece que desde el inicio del periodo de precampaña electoral federal o local y hasta el día



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

en que se celebre la Jornada electoral, el Instituto administrará cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión, dentro los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas, y entre las dieciocho y las veinticuatro horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizarán dos minutos por cada hora.

Por su parte el artículo 17 del reglamento, señala que el Comité de Radio y Televisión de este Instituto, distribuirá entre los partidos políticos, los promocionales que correspondan a cada uno de ellos dentro del pautado para las estaciones de radio y canales de televisión que cubran la elección, con base en un sorteo electrónico que servirá para definir el orden sucesivo en que se distribuirán en la pauta a lo largo del Proceso Electoral de que se trate, y en el esquema de asignación que apruebe al efecto.

Asimismo, el artículo 19, párrafos 1, 2 y 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, dispone que durante el periodo de intercampañas este Instituto administrará cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección de que se trate, estableciendo que el cincuenta por ciento del mismo, será destinado para, entre otras cosas, la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, que será convertido a número de promocionales, distribuidos de manera igualitaria.

Cabe precisar que el citado reglamento establece que la pauta es el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje, y el partido político, coalición, candidato/a independiente o autoridad electoral al que corresponde.

En ese contexto, el artículo 35, párrafo 1, del reglamento en mención, en esencia, establece que las pautas deberán contener los elementos mínimos siguientes:

- Serán semestrales;
- Se distribuirán de forma igualitaria entre los partidos políticos y las autoridades electorales el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión;
- Deberán precisar las siglas de la emisora respectiva, así como el concesionario;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

- Los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales deberán distribuirse entre las seis y las veinticuatro horas;
- Precisarán por cada día del periodo, los promocionales a transmitir, así como el partido político al que corresponden;
- El mes, día y hora en que los promocionales deberán ser transmitidos, y
- El orden en que los promocionales de partidos políticos, coaliciones, candidatos/as independientes y autoridades electorales, deben ser transmitidos.

Asimismo, en el párrafo 2 del referido precepto, se establece que las pautas correspondientes a los procesos electorales deberán contener lo siguiente:

- El tiempo de vigencia de la pauta será el comprendido entre el inicio del periodo de acceso conjunto a radio y televisión con motivo de la precampaña y la conclusión de la Jornada electoral correspondiente;
- Las siglas de la emisora respectiva, así como el concesionario;
- Distribuirán cuarenta y ocho minutos diarios entre los partidos políticos, en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección y que estén previstas en el Catálogo de emisoras respectivo;
- En los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas, así como entre las dieciocho y las veinticuatro horas, deberán prever la transmisión de tres minutos de promocionales de partidos políticos; en los horarios comprendidos entre las doce y las dieciocho horas, preverán la transmisión de dos minutos de promocionales de partidos políticos, por cada hora;
- El total de tiempo que corresponda a partidos políticos, deberá distribuirse entre las seis y las veinticuatro horas;
- Precisarán por cada día del periodo, los promocionales a transmitir, así como el partido político, coaliciones, candidatos/as independientes o autoridades electorales;
- Los promocionales deberán ser transmitidos dentro de la hora en que sean pautados;
- Durante las campañas electorales, los horarios de mayor audiencia se destinarán a la transmisión de los promocionales de los partidos políticos;
- El treinta por ciento del tiempo que se divide entre los partidos políticos de forma igualitaria, en tiempo de campaña, se distribuirá entre el número total de Partidos Políticos Nacionales o locales, según sea el caso.

En atención a la normativa electoral antes mencionada, y bajo la apariencia del buen derecho, se tiene que la obligación de transmitir los promocionales se establece en función del número de minutos dentro de determinadas horas de transmisión, sin que la Constitución o la ley prevean alguna disposición que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

determine que dentro de las horas o periodos fijados en las pautas de transmisión, en ciertos momentos deba difundirse el promocional de que se trate.

Es decir, dentro de cada hora de transmisión deben cubrirse los promocionales pautados, pero no hasta el extremo de condicionar a que la transmisión se lleve a cabo en un momento preciso dentro de cada hora o a que entre determinado número de promocionales exista una separación mayor en su transmisión, como para considerar que pudiera existir una obligación adicional para los concesionarios o permisionarios vinculados a la transmisión de los promocionales, cuyo incumplimiento pudiera dar lugar a la imposición de una sanción.

En efecto, las pautas solo comprenden una separación entre horas, pero no una disposición expresa del minuto y segundo exacto dentro de la hora en que debe llevarse a cabo la transmisión de los promocionales, ni tampoco la orden de que dentro de esa hora exista determinada distribución de los promocionales o la prohibición expresa de difundir los mensajes previstos para una misma hora de manera consecutiva.

Por tal motivo, no se observa que la normatividad electoral vincule a los concesionarios a realizar una transmisión en la que se fijen los minutos y segundos, o en el que se prevea una prohibición para que los promocionales previstos para una hora sean transmitidos de forma continua o la existencia de la obligación de distribuirlos de determinada forma a lo largo de la hora.

En ese orden de ideas, no puede considerarse como ilegal el hecho de que la señal denunciada difundiera los mensajes de los partidos políticos de manera ininterrumpida dentro de los periodos pautados por este Instituto, ya que no existe ningún dispositivo constitucional, legal o reglamentario que lo prohíba, aunado a que la transmisión en bloque no rompe con el orden contenido en la pauta y que se ha diseñado en aplicación de las disposiciones normativas.

De lo antes expuesto, bajo la apariencia del buen derecho, resulta claro el *encadenamiento* denunciado, al darse con relación a los promocionales previstos para ser transmitidos dentro de una misma hora, no podría trastocar algún bien jurídico tutelado, ni generar el temor fundado de afectar algún derecho.

Cabe referir que un criterio similar al que se sostiene en esta determinación, fue sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-59/2009.

En consecuencia, desde una perspectiva preliminar, y bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad no advierte un contexto irregular respecto del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

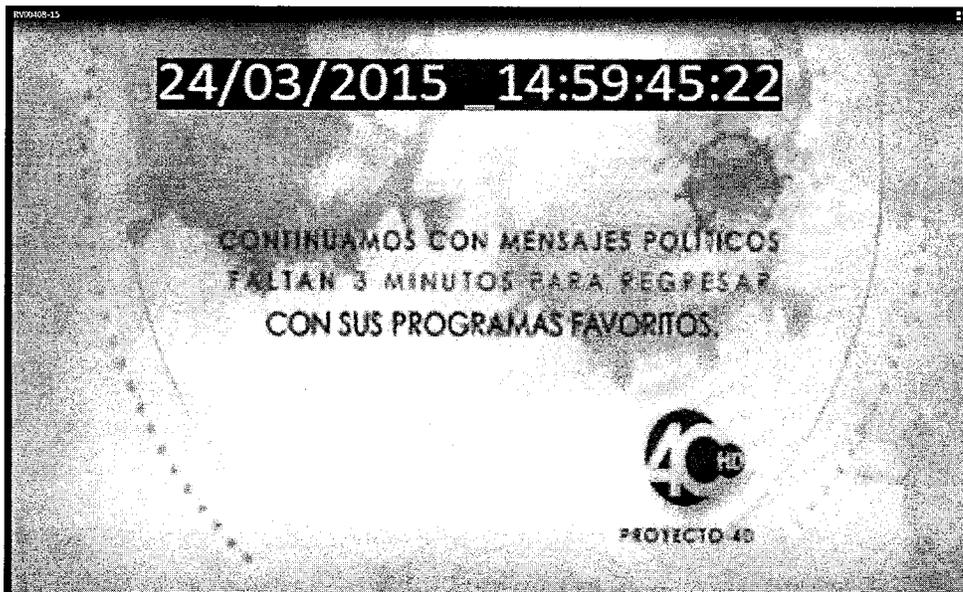
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

encadenamiento denunciado y, por tanto, se considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar.

La situación antes expuesta no prejuzga respecto de la existencia o no de la infracción analizada, lo que no es materia de la presente determinación, por lo que, ello no constituye un pronunciamiento respecto de la existencia de una infracción que pudiera llegar a resolverse en el fondo del presente asunto.

## B) PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LA INSERCIÓN DE LA CORTINILLA EN TELEVISIÓN

En este apartado, debe precisarse que en su escrito de queja MORENA denunció que CANAL 40 (PROYECTO 40), previo a la transmisión de los mensajes de los partidos políticos se difundió una cortinilla cuyo contenido e imagen es la siguiente:



A juicio del partido quejoso, con lo anterior, de manera ilegal manipula la propaganda electoral transmitiendo la idea de que **se trata de una imposición de los partidos políticos o del Instituto Nacional Electoral**, cuando en realidad la televisora se ve obligada a interrumpir su programación. Asimismo, manifiesta que con ello pretende **generar molestia o hartazgo en el televidente**, lo que podría traducirse en una mala disposición a participar en la jornada electoral por parte de los ciudadanos, además de que contraviene la obligación que tienen los concesionarios de televisión de difundir los mensajes precisados en las pautas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

aprobadas por el referido Instituto, ya que el orden normativo no permite el uso de *cortinillas*.

Al respecto, debe señalarse que, el modelo de comunicación política a partir de la reforma político-electoral de 2007-2008, es el resultado de un amplio proceso de cambios constitucionales, legales e institucionales, que tienen como finalidad establecer condiciones de equidad en el acceso a tiempos de radio y televisión y constituye un avance en la relación de los partidos políticos, los medios de comunicación y el propio Estado.

Este modelo permitió que el Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral), se convirtiera en el administrador único de los tiempos públicos en periodo ordinario y electoral, situación que ha permitido garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos en las contiendas electorales respecto al acceso a la radio y a la televisión.

En este contexto, la inclusión de información o datos ajenos a los ordenados por este Instituto como es la inclusión de la cortinilla denunciada antes del material pautado, pudiera afectar o trastocar la finalidad o propósito fundamental del modelo de comunicación política indicado, consistente en el acceso efectivo y equitativo a los tiempos en radio y televisión.

Lo anterior, porque no existe fundamento constitucional o legal que autorice o permita a las concesionarias o emisoras de radio o televisión la inserción de ese tipo de material y, en cambio, están jurídicamente obligadas a cumplir estrictamente con la difusión del material que les ordene la autoridad electoral.

Tomando en consideración lo anterior y, bajo la apariencia del buen derecho, es que se estima que, en el caso, la inclusión de la cortinilla denunciada no tiene cobertura legal.

Además, del análisis minucioso al contenido del material denunciado, resulta válido considerar que podría tener un efecto inhibitorio en la ciudadanía o en los destinatarios de los mensajes de índole político-electoral, que se difunden de manera posterior a la aparición de la cortinilla denunciada, en contravención al modelo de comunicación política explicado, ya que la frase ***Continuamos con mensajes políticos***, podría interpretarse en el sentido de que la concesionaria de televisión ***interrumpe su programación*** habitual para difundir dichos mensajes; por otra parte, de la frase ***faltan 3 minutos para regresar con sus programas favoritos***, se podría desprender que los promocionales político-electorales no son del agrado de los televidentes, pero que, acabados éstos, se transmitirá la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

programación habitual de los canales de televisión denunciados los cuales son del gusto del receptor.

Lo anterior, podría incidir, de manera negativa, en el derecho de la ciudadanía a formarse una opinión libre, informada y crítica de los asuntos públicos, lo que se inscribe como parte fundamental del estado democrático de derecho.

Es aplicable, en lo conducente, lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-59/2009, particularmente por cuanto hace a que ese tipo de cortinilla puede rebasar una mera finalidad informativa, en los términos del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y puede inducir **una idea de imposición por parte de la autoridad electoral**, lo cual contribuye a formar en el auditorio una apreciación negativa del papel del Instituto, precisamente, por derivar de una imposición.

Bajo estas consideraciones y tomando en cuenta las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias dado que la determinación no constituye un fin en sí mismo y sumarias porque se tramitan en plazos breves.

Previendo el peligro en la dilación, su finalidad es suplir la ausencia 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Al respecto se justifica el dictado de la medida cautelar solicitada por MORENA, ya que con ello se evita la generación de posibles daños graves e irreparables, particularmente en la incidencia en el actual procedimiento electoral federal, derivado de la difusión de la cortinilla denunciada.

Por lo que, con independencia de que asista o no la razón en el fondo del asunto al instituto político quejoso, respecto a la ilegalidad del material denunciado, lo cierto es que la adopción de las medidas cautelares, no solo es pertinente, sino necesaria, ante la posible afectación de los principios constitucionales y legales que rigen los procedimientos electorales federales.

Por otra parte, en la adopción de una medida cautelar se debe ponderar la posible afectación al interés público y el derecho en particular de un individuo o partido



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

político o persona moral para llegar a la consideración de que debe prevalecer el interés público, a fin de evitar una posible afectación a los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, en la especie la equidad.<sup>3</sup>

Cabe referir que este órgano colegiado sostuvo un criterio similar en la Trigésimo Quinta sesión extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el trece de marzo del presente año dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/MORENA/CG/82/PEF/126/2015, y el cual fue confirmado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la sentencia recaída al recurso de revisión SUP-REP-128/2015, en la que se determinó esencialmente, lo siguiente:

...

*Precisado lo anterior, esta Sala estima que existió una modificación a las pautas que se le ordenaron a la televisora recurrente al incluir el mensaje "Continuamos con mensajes políticos...faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos", por lo que a fin de garantizar el orden jurídico y en especial, el principio de equidad que rige en materia electoral, es suficiente para el otorgamiento de la medida cautelar impugnada.*

*Ello es así, pues en términos de lo previsto por el artículo 183, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, invocado por la responsable en la resolución recurrida, se desprende que los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité.*

*Cabe señalar que en materia electoral se trata de prevalecer la equidad en la contienda electoral y garantizar el debido acceso a los tiempos de radio y televisión, por lo que expresamente el legislador estableció la prohibición de alterar las pautas emitidas por autoridad electoral, lo que se actualizó cuando previo a su transmisión se incluye el mensaje "Continuamos con mensajes políticos...faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos", al no estar autorizado por la autoridad facultada para ello.*

*Además, esta Sala estima que la cortinilla previa a la difusión de los mensajes de los partidos políticos, puede incidir o sugerir a la teleaudiencia que los mensajes no son de sus favoritos, ya que pareciera que los mensajes de los partidos no pueden ser de su gusto o agrado de la teleaudiencia, sobre todo, cuando se hace referencia a que "faltan 3 minutos para regresar con sus programas favoritos", lo que sin prejuzgar el fondo de la controversia, rebasa una mera finalidad informativa, en los términos del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En ese tenor, dada la naturaleza de las medidas cautelares, y sin dilucidar sobre la cuestión de fondo del asunto, esta Sala estima que debe prevalecer el sentido del acuerdo recurrido.*

*No es obstáculo a lo anterior, lo manifestado por el recurrente en el sentido de que la conducta desplegada no puede ser sancionada al no existir ningún tipo administrativo que prohíba la inclusión de la leyenda en cuestión, en virtud de que ello es materia del fondo del asunto.*

<sup>3</sup> SUP-RAP-152/2010



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

*Asimismo, tampoco resulta trascendente si el mensaje tiene una connotación negativa o es una imposición de la autoridad electoral, pues basta que el mismo implique una modificación a las pautas autorizadas por la autoridad electoral para que sea susceptible de inferir un posible daño grave o irreparable en el actual proceso electoral.*

...

Como se puede apreciar, en dicha determinación Sala Superior estimó que la modificación que realizó Televisión Azteca, S.A. de C.V., al incluir una cortinilla antes del inicio de los mensajes de los partidos políticos, en las pautas ordenadas por el Instituto Nacional Electoral, violenta lo dispuesto en el artículo 183, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité.

Finalmente, no pasa inadvertido para este órgano colegiado, que el pasado nueve de abril de la presente anualidad, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-54-2015, determinó que la difusión de "cortinillas" por parte de Televisión Azteca, previo a la difusión de los mensajes de los partidos políticos pautados por el Instituto Nacional Electoral, no vulneró la normativa electoral, dado que los mensajes fueron difundidos en apego a la libertad informativa y en atención al derecho de la audiencia.

No obstante lo anterior, se declaran subsistentes la consideraciones referidas en párrafos anteriores, y las cuales fueron confirmadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en virtud, de que de acuerdo con el criterio sustentado este organismo jurisdiccional, los concesionarios no pueden alterar las pautas ordenadas por la autoridad electoral; en consecuencia, se determina **procedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por MORENA, respecto de la difusión de la cortinilla denunciada en televisión.

Es preciso indicar, que las consideraciones antes expuestas **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que al no apreciar de forma evidente una violación que, en un primer momento y para los fines de esta medida cautelar, ponga en riesgo alguno de los principios rectores de la materia electoral, ello no prejuzga respecto de la existencia de una infracción que se pudiera llegar a determinar en el fondo del asunto.

**CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

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 el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en el artículo 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 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el partido político nacional MORENA, respecto del encadenamiento de los mensajes que los partidos políticos tienen como prerrogativa de acceso a tiempos del Estado, pautados por el Instituto Nacional Electoral, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO inciso A)**, de la presente determinación.

**SEGUNDO.** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el partido político nacional MORENA, respecto de la difusión de cortinillas **en televisión** previo a la transmisión de los promocionales que los partidos políticos tienen como prerrogativa de acceso a tiempos del Estado, pautados por el Instituto Nacional Electoral, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO inciso B)**, de la presente determinación.

**TERCERO.** Se ordena a la concesionaria del canal identificado con las siglas XHTVM-TV Canal 40, que en el término de veinticuatro horas contadas a partir de la legal notificación del presente acuerdo, suspendan la difusión de la cortinilla materia de la actual medida cautelar, así como cualquier otra de contenido similar previo a la difusión de los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, pautados por este Instituto. Asimismo, se le solicita que informe a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sobre el cumplimiento de las medidas tomadas para acatar las providencias cautelares decretadas en el presente acuerdo, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello haya ocurrido.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-79/2015

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/147/PEF/191/2015

**CUARTO.** Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a la concesionaria de televisión que difunda la cortinilla objeto de la presente medida cautelar, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizadas con dicho fin y sus resultados.

**QUINTO.** Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, que a partir de que el concesionario esté debidamente notificado para dar cumplimiento a la presente determinación, y hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de los mismos, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva como a los integrantes de esta Comisión las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, de la cortinilla que fue materia del presente acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas.

**SEXTO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez de abril del presente año, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, y la Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno.

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

**MAESTRA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO**