



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y PROMOCIÓN PERSONALIZADA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROMOCIONALES PAUTADOS POR EL PARTIDO MORENA EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/483/2022.

Ciudad de México a diecisiete de noviembre de dos mil veintidós.

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

I. DENUNCIA. El catorce de noviembre del año en curso, Gerardo Triana Cervantes, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó queja por el presunto uso de indebido de la pauta y supuesta promoción personalizada atribuida al partido político MORENA, derivado de la difusión de los promocionales *CDMX GAS* folio **RV01093-22** y *CDMX GAS* folio **RA01228-22**, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden a ese instituto político.

Por lo anterior, el denunciante solicita el dictado de medidas cautelares a efecto de que: *“... se ordene el cese de la difusión de estos. Esta actuación deviene necesaria, toda vez que, por un lado, se requiere que esta autoridad electoral tenga pleno conocimiento del contenido de los spots denunciados; y, por otro lado, debe evitarse que los mismos continúen difundándose, para que el Partido Político MORENA, no cuente con una ventaja ilegal sobre los otros actores, ya que se insiste, los spots denunciados parten de la ilegalidad y parcialidad del Titular del Ejecutivo y uso excesivo del partido denunciado...”*

II. REGISTRO DE QUEJA, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.

El quince de noviembre de la presente anualidad, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente citado al rubro; se admitió a trámite respecto de los hechos relacionados con el presunto uso indebido de la pauta y la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

presunta promoción personalizada, reservándose el emplazamiento respectivo hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó la inspección del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión relacionado con los promocionales denunciados, la certificación de su contenido.

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 del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, 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 se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, esencialmente, el presunto uso indebido de la pauta derivado de la difusión de promocionales en radio y televisión cuyo contenido a juicio del quejoso, se advierte una presunta promoción personalizada

Sirve de sustento, la Tesis de Jurisprudencia **25/2010**,¹ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS**

¹ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se ha expuesto, el quejoso denunció, esencialmente, lo siguiente:

- El presunto **uso de indebido de la pauta**, atribuible al partido político MORENA, derivado de la difusión de los promocionales *CDMX GAS* folio **RV01093-22** y *CDMX GAS* folio **RA01228-22**, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden a ese instituto político, ya que, a decir del quejoso, el contenido de los promocionales de mérito vulneran los principios de legalidad e imparcialidad, puesto que se hace uso de frases relacionadas al Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la finalidad de sumar más adeptos y simpatías de la ciudadanía al partido político denunciado, conducta que a juicio del quejoso, constituye una **promoción personalizada** del servidor público de referencia en la propaganda política del partido MORENA.

MEDIOS DE PRUEBA

APORTADOS POR EL DENUNCIANTE

- 1. Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada que levante el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral respecto del contenido de los promocionales denunciados.
- 2. La presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca a los legítimos intereses de su representado.
- 3. La instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca a los intereses de su representado.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

1. **Acta circunstanciada** de quince de noviembre de dos mil veintidós, instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales *CDMX GAS* folio **RV01093-22** y *CDMX GAS* folio **RA01228-22**, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden al partido político MORENA.

2. Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los promocionales de radio y de televisión objeto de la denuncia difundidos en las precampañas locales:

CDMX GAS folio RV01093-22

N o	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV01093-22	CDMX GAS	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	21/11/2022	21/11/2022

CDMX GAS folio RA01228-22

N o	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA01228-22	CDMX GAS	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	21/11/2022	21/11/2022

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Los promocionales *CDMX GAS* folio **RV01093-22** y *CDMX GAS* folio **RA01228-22**, fueron **pautados por el partido político MORENA**, como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión durante el segundo periodo ordinario 2022.
- De conformidad con el reporte generado por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de radio y televisión de la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, **se advierte que inician su vigencia el veintiuno de noviembre de dos mil veintidós.**

- Los promocionales denunciados se **difundirán en la Ciudad de México.**

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

a) Apariencia del buen derecho. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) Peligro en la demora. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

c) La irreparabilidad de la afectación.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. CUESTIÓN PREVIA

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



**ACUERDO ACQyD-INE-180/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/483/2022**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión los promocionales CDMX GAS folio **RV01093-22** y CDMX GAS folio **RA01228-22**, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden al partido político MORENA, inician su vigencia el próximo **veintiuno de noviembre de dos mil veintidós**, dentro de la pauta asignada a dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, los mismos ya están alojados de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario.

La colocación en el portal de Internet de los promocionales denunciados implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundidos en radio y televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al presuntamente corresponder a un uso indebido de la pauta derivado de difundir un material cuyo contenido incluye promoción personalizada del titular del ejecutivo federal.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional y legal que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el denunciante, previo a la difusión del material denunciado en radio y televisión.

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

Lo anterior, en términos de la tesis relevante **LXXII/2015**, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.

De igual manera, debe señalarse que, en fecha reciente, el citado órgano jurisdiccional ha reiterado dicho criterio, como se desprende de las sentencias dictadas, entre otros, en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores **SUP-REP-115/2018** y **SUP-REP-117/2018**.

II. MARCO JURÍDICO

A. Uso de la Pauta

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, acorde a la Base III, Apartado A, inciso g), del invocado precepto constitucional, los partidos políticos tienen el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas.

De esa forma, los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales y dentro de éstos, las distintas etapas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sobre ese particular, se debe mencionar que la prerrogativa de mérito se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En tal sentido, los partidos políticos están constreñidos a emplear tiempos que el Estado a través del Instituto Nacional Electoral les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata.

Lo anterior, a efecto de no desnaturalizar el modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a los tiempos en radio y televisión en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

Al respecto, la Sala Superior³ ha determinado que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.
- La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte de este, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país e incrementar el número de sus afiliados.

³ Al resolver entre otros los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-18/2016, SUP-REP-31/2016, SUP-REP-4/2019 y SUP-REP-42/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, 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, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En ese sentido, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

Lo anterior es así, porque la difusión de propaganda electoral o proselitista sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales,

Por ello, la Sala Superior ha sostenido que **en periodos ordinarios, la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político** –sea declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas-, tal como lo mandata el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.⁴

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.⁵

⁴ Véase SUP-REP-18/2016

⁵ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Así, la propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte de este, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

En cambio, la propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, 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, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

B. Promoción personalizada de servidoras y servidores públicos

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF⁶ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;

⁶ SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, internet, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de los servidores públicos, son los siguientes⁷:

- **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un

⁷ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracciones I y IV, de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior⁸ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocional, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos⁹.

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

⁸ Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

⁹ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En ese sentido, de la revisión del escrito de denuncia se advirtió la solicitud del dictado de medidas cautelares para los siguientes efectos:

- ✚ Primero, que se constate la existencia y contenido de los spots materia de la presente denuncia.
- ✚ Segundo, inmediatamente hecho lo anterior, se ordene el cese de la difusión de estos.

Asimismo, el denunciante indicó que: *Esta actuación deviene necesaria, toda vez que, por un lado, se requiere que esta autoridad electoral tenga pleno conocimiento del contenido de los spots denunciados; y por otro lado, debe evitarse que los mismos continúen difundándose, para que el Partido Político MORENA, no cuente con una ventaja ilegal sobre los otros actores, ya que se insiste, los spots denunciados parten de la ilegalidad y parcialidad del Titular del Ejecutivo y uso excesivo del partido denunciado.*

Material denunciado

CDMX GAS, identificado con el folio RV01228-22	
<p>Imágenes representativas:</p>	<p>Voz en off masculina:</p> <p><i>El gasolinazo del primero de enero de 2017,</i></p> <p><i>fue una experiencia terrible para todos los mexicanos.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CDMX GAS, identificado con el folio RV01228-22	
	<p><i>Aumentó de precio la comida y todo estaba carísimo.</i></p>
	<p><i>Por eso me dio mucho gusto cuando el presidente</i></p>
	<p><i>prometió que no subiría la gasolina</i></p>
	<p><i>Porque, a pesar de la pandemia y la guerra de Ucrania</i></p>
	<p><i>se ha mantenido estable.</i></p>
	<p><i>Mi hermana acaba de tener un bebé, pero vive hasta Cuajimalpa.</i></p>



CDMX GAS, identificado con el folio RV01228-22	
	<p><i>Si hubiera subido de precio la gasolina, no la hubiera podido visitar.</i></p>
	<p><i>Para mí eso es Morena: promesas cumplidas.</i></p>
	<p><i>Texto en imagen: morena es cuidar nuestra economía</i></p>

CDMX GAS, identificado con el folio RA01228-22
<p>Voz masculina: El gasolinazo del primero de enero de 2017, fue una experiencia terrible para todos los mexicanos. Aumentó de precio la comida y todo estaba carísimo. Por eso me dio mucho gusto cuando el presidente prometió que no subiría la gasolina. Porque, a pesar de la pandemia y la guerra de Ucrania se ha mantenido estable. Mi hermana acaba de tener un bebé, pero vive hasta Cuajimalpa. Si hubiera subido de precio la gasolina, no la hubiera podido visitar. Para mí eso es Morena: promesas cumplidas.</p> <p>Voz femenina: Morena</p>

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Los promocionales fueron pautados por el partido político MORENA.
- El promocional CDMX GAS con folio RV01228-22, contiene una serie de imágenes acompañadas de una voz masculina en *off*, relacionadas con el tema del *gasolinazo*.



ACUERDO ACQyD-INE-180/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/483/2022

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- La voz masculina en off indica: *“El gasolinazo del primero de enero de 2017, fue una experiencia terrible para todos los mexicanos”, “Por eso me dio mucho gusto cuando el presidente prometió que no subiría la gasolina.” y “Para mí eso es MORENA: promesas cumplidas.”*
- En todas las imágenes, existe una transcripción del contenido reproducido en off.
- Al final del promocional de televisión, se muestra una imagen con la leyenda “MORENA es cuidar nuestra economía”.
- Al final del promocional de radio menciona el nombre del partido político “MORENA”
- Se advierte que el contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para radio, es similar, al contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para televisión.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, pues del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al material denunciado, se advierte que su contenido se ajusta a la naturaleza de la propaganda política permitida, toda vez que refiere a un tema de interés general, como lo es el de la *economía de la ciudadanía*, ya que se hace alusión al aumento del precio de la gasolina en el año dos mil diecisiete, señalando que no ha subido el precio de dicho combustible derivado de una política pública del actual gobierno, por lo que, de forma preliminar no se advierten elementos que pudieran acreditar una promoción personalizada a favor del servidor público de referencia y tampoco existen elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretende utilizar la pauta para fines no permitidos.

Lo anterior de conformidad con las siguientes consideraciones:

La propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que



**ACUERDO ACQyD-INE-180/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/483/2022**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la sociedad en el debate público, sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los promocionales objeto de denuncia, este órgano colegiado considera que los mismos, deben ser clasificados como propaganda política, al presentar la postura del partido político MORENA frente al tema de interés general como lo es la *economía de la ciudadanía*, ya que se hace alusión al aumento del precio de la gasolina en el año dos mil diecisiete, refiriendo que no ha subido el precio de dicho combustible derivado de una política pública del actual gobierno.

Por lo anterior, se considera que dichos promocionales no son evidentemente transgresores de la normativa constitucional o legal en la materia, no afectan alguno de los principios que rigen los procesos electorales, ni vulneran bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normativa electoral, que amerite la suspensión de su difusión.

En efecto, se insiste que, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo 2, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social*, conforme al tiempo de radio y televisión que le sean otorgados por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con la Constitución, las leyes y lo establecido en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en particular en el artículo 37, de este último, los partidos políticos tienen el derecho de determinar libremente el contenido de sus materiales en ejercicio de su libertad de expresión.

En consideración de esta autoridad, los hechos denunciados por el Partido Revolucionario Institucional no son suficientes para estimar una probable violación a un derecho establecido en la normativa constitucional o legal, que permitiera conceder la medida cautelar solicitada, ya que se trata del ejercicio del derecho constitucional y legal de acceso al tiempo del Estado, en términos de la normativa precisada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Bien entonces, del análisis de las constancias del expediente se advierte que se está en presencia de promocionales pautados por el partido político MORENA en ejercicio de su prerrogativa constitucional y legal de acceder a tiempo en radio y televisión, durante el segundo periodo ordinario 2022, sin que su contenido en ambas versiones (radio y televisión) conduzca a una probable violación a la normativa electoral.

Lo anterior, toda vez que del contenido de los promocionales denunciados, no se advierte que se esté en presencia de una promoción personalizada a favor del titular del Ejecutivo Federal, porque si bien es cierto, los materiales denunciados, hacen alusión a que **el presidente prometió que no subiría la gasolina**, también es cierto que, las mismas no son difundidas por el servidor público o por un ente de gobierno, sino que, como se precisó, se trata de promocionales de un partido político, de quien emanó dicho servidor público.

Bajo esa lógica, como se mencionó, si bien se hace mención del titular del Ejecutivo Federal al referir *el presidente prometió*, lo cierto es que no existe centralidad de la figura del servidor público en los promocionales CDMX GAS folio **RV01093-22** y CDMX GAS folio **RA01228-22**, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden al partido político MORENA, no se advierte su imagen, nombre o mayores elementos que acrediten una evidente promoción personalizada.

En efecto, la mera inclusión de una propuesta del gobierno (no aumentar el precio de la gasolina) como el caso que nos ocupa, o programas de gobierno, desde una óptica preliminar, no conduce a irregularidad alguna, puesto que únicamente hacen del conocimiento general el logro alcanzado por un gobierno emanado de sus filas, lo cual es permitido en términos del criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 2/2009 de rubro *PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL*.¹⁰

Bien entonces, las referencias contenidas en los promocionales denunciados a saber: *“El gasolinazo del primero de enero de 2017, fue una experiencia terrible*

¹⁰ Visible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idTesis=2/2009>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

para todos los mexicanos”, “**Por eso me dio mucho gusto cuando el presidente prometió que no subiría la gasolina.**” y “Para mí eso es MORENA: promesas cumplidas”, bajo la apariencia del buen derecho, el partido político denunciado se encuentra legitimado para utilizarlas como propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos, aunado a que dichas políticas públicas fueron propuestas por el titular del Ejecutivo Federal que proviene del partido político denunciado.

Así, en lo precisado en el artículo 134 constitucional,¹¹ no se traduce en la prohibición absoluta para que, quienes tengan la calidad de servidores públicos, se abstengan de hacer del conocimiento público por cualquier medio, los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esa disposición tiene por alcance la prohibición de que se traten de valerse de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares, lo cual en el caso, desde una mirada preliminar, no acontece, toda vez que, como se apuntó párrafos arriba, los materiales denunciados tienen como mensaje central y destacado un tema de interés general relacionado al aumento de precios en el dos mil diecisiete y el estado actual del precio la gasolina, indicando que no ha subido el precio de dicho combustible derivado de una política pública del actual gobierno, en el entendido de que corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pronunciarse en el fondo sobre la validez de este tipo de actos, a partir de un análisis integral del caso.

A esta misma conclusión preliminar se arriba, si se toma en cuenta los elementos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia **12/2015**, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, conforme a lo siguiente:

- **Personal.** No se actualiza, en tanto que se trata de la difusión de los promocionales CDMX GAS folio RV01093-22 y CDMX GAS folio RA01228-

¹¹ Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulados, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-37/2019 y sus acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

22, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden al partido político *MORENA*, aunado a que del contenido de los promocionales no se advierte el nombre del titular del Ejecutivo Federal, voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.

- **Objetivo.** No se actualiza, ya que, si bien, se hace alusión a políticas públicas del titular del Ejecutivo Federal, lo cierto es que dichos mensajes no son difundidos por éste o por algún ente gubernamental.
- **Temporal.** No se actualiza, ya que, actualmente no está en curso el desarrollo de algún proceso electoral federal o en la Ciudad de México.

En este contexto, de manera preliminar, este órgano colegiado considera que tampoco se actualizan los elementos determinados por la Sala Superior al emitir la tesis relevante identificada con la clave XXXVIII/2015, de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. LA PROBABLE PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN LA PROPAGANDA DE PARTIDOS POLÍTICOS ES SUFICIENTE PARA SU ADOPCIÓN*¹², puesto que, como se razonó, en los aludidos promocionales objeto de la denuncia, no se advierte de manera preponderante el nombre, la imagen o la voz del titular del Ejecutivo Federal.

Aunado a lo expuesto, se insiste que los promocionales identificados con los folios RV01093-22 y RA01228-22, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden al partido político *MORENA*, no actualizan una promoción personalizada a favor del funcionario público multicitado, ya que no se advierte de modo alguno elementos que de forma preponderante exalten su nombre, imagen o la voz, sino que únicamente refieren que *el presidente prometió que no subiría la gasolina*.

Finalmente, bajo la apariencia del buen derecho a los promocionales objeto de denuncia, este órgano colegiado considera que los mismos, tienen por objeto exponer propaganda política relativa a la *economía de la ciudadanía*, a través de una política pública del ejecutivo federal emanado del partido político denunciado,

¹² Visible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXXVIII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

en este sentido, al no advertir urgencia o una evidente ilegalidad en el contenido de los promocionales denunciados, se considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** 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 concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el 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. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el **Partido Revolucionario Institucional** respecto de los promocionales CDMX GAS folio RV01093-22 y CDMX GAS folio RA01228-22, dentro de tiempos en radio y televisión que corresponden al partido político MORENA, de conformidad con los argumentos referidos en el considerando CUARTO, apartado III.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.



**ACUERDO ACQyD-INE-180/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/483/2022**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, 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 **Septuagésima** Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el **diecisiete de noviembre de dos mil veintidós** por **unanimidad** de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA