

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, POR USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ATRIBUIBLE AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/47/2019.

Ciudad de México, a uno de abril de dos mil diecinueve.

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

UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019

I. DENUNCIA. El veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, escrito del representante propietario de MORENA, ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla, a través del cual denunció el supuesto uso indebido de la pauta atribuible al Partido Acción Nacional, derivado de la omisión de incluir en el mensaje objeto de queja, la identificación de los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, y la mención relativa a que Enrique Cárdenas Sánchez es candidato común de los partidos referidos a la Gubernatura de Puebla, en presunta transgresión a lo establecido en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos; y la incongruencia, en la versión para televisión, entre los subtítulos y el audio del spot denunciado, lo que infringe las disposiciones contenidas en el acuerdo INE/ACRT/84/2018, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA LA ENTREGA Y RECEPCIÓN ELECTRÓNICA DE MATERIALES, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ÓRDENES DE TRANSMISIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES Y EL PERIODO ORDINARIO QUE TRANSCURRIRÁN DURANTE 2019, el cual establece que, con la finalidad de garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva, los subtítulos deberán ser sincrónicos y apegarse al audio que se escucha, es decir, ser congruentes y coincidentes con el contenido del promocional, con el fin de comunicar todos los mensajes orales y los efectos sonoros del promocional.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DEL EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS PRELIMINARES Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El treinta de marzo del año en curso, se registró la denuncia presentada por el quejoso, admitiéndose a trámite al cumplir con los requisitos legales para tal efecto, ordenándose reservar lo relativo al emplazamiento a las partes; y se ordenó la realización de diversas diligencias preliminares.

Las **diligencias preliminares** ordenadas fueron: la certificación del contenido del promocional denunciado, así como la verificación de la vigencia del promocional “Enrique Cárdenas Puebla v2”, identificado con los folios RA00205-19 y RV00158-19, en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos de Información en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

UT/SCG/PE/MORENA/CG/47/2019

III.DENUNCIA. El veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, escrito del representante propietario de MORENA, ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla, a través del cual denunció el supuesto uso indebido de la pauta y violación al principio de imparcialidad y neutralidad atribuible al Partido Acción Nacional y diversos servidores públicos, por los siguientes motivos:

- a. Respecto de los partidos políticos y el candidato señalados, por haber pautado para su difusión en televisión, el spot denominado “Enrique Cárdenas Puebla v2”, identificado con el folio RV00158-19, debido a que en el mismo aparecen servidores públicos, lo cual podría infringir lo establecido en el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
- b. Respecto de los servidores públicos, aparecer en el spot denominado “Enrique Cárdenas Puebla v2”, identificado con el folio RV00158-19, lo cual podría constituir vulneración al principio de equidad en la aplicación de los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad, infringiendo el artículo 134, párrafo 7, de la Ley Fundamental.

IV. REGISTRO, ADMISIÓN, ACUMULACIÓN, RESERVA DEL EMPLAZAMIENTO, Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El treinta de marzo del año en curso, se registró la denuncia presentada por el quejoso, admitiéndose a trámite al cumplir con los requisitos legales para tal efecto, ordenándose reservar lo relativo al

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

emplazamiento a las partes; y se ordenó la realización de diversas diligencias preliminares.

De igual suerte, se ordenó la acumulación al expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019, al versar sobre violaciones atribuidas al Partido Acción Nacional, derivado de la difusión del promocional “Enrique Cárdenas Puebla v2”, identificado con los folios RA00205-19 y RV00158-19.

De igual suerte, se ordenó la elaboración del proyecto de medidas cautelares solicitadas por MORENA para que, en el ámbito de las atribuciones de esta Comisión se determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta 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 A), párrafo 3, de la Constitución Federal; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, 470, párrafo 1, inciso b), de la LGIPE; 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, 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, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral; en el caso, al tratarse de una posible violación a la normativa electoral por la transmisión de un promocional pautado por el Partido Acción Nacional, dentro de los tiempos del Estado administrados por este Instituto, este órgano colegiado cuenta con las atribuciones suficientes para dictar las medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS

Del escrito de queja, se advierte que MORENA, denunció, el uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional, derivado de la difusión del promocional “Enrique Cárdenas Puebla v2”, identificado con los folios RA00205-19 y RV00158-19:

- a. La omisión de incluir en el mensaje objeto de queja, la identificación de los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, y la mención

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO**

relativa a que Enrique Cárdenas Sánchez es candidato común de los partidos referidos a la Gubernatura de Puebla, en presunta transgresión a lo establecido en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos; y

- b. Por la incongruencia, en la versión para televisión, entre los subtítulos y el audio del spot denunciado, lo que infringe las disposiciones contenidas en el acuerdo INE/ACRT/84/2018, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA LA ENTREGA Y RECEPCIÓN ELECTRÓNICA DE MATERIALES, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ÓRDENES DE TRANSMISIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES Y EL PERIODO ORDINARIO QUE TRANSCURRIRÁN DURANTE 2019, el cual establece que, con la finalidad de garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva, los subtítulos deberán ser sincrónicos y apegarse al audio que se escucha, es decir, ser congruentes y coincidentes con el contenido del promocional, con el fin de comunicar todos los mensajes orales y los efectos sonoros del promocional.
- c. La aparición de distintos funcionarios públicos en el promocional denunciado, lo que, desde su perspectiva, podría infringir lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual suerte, denunció a los servidores públicos que aparecen en el promocional, por la presunta vulneración al principio de equidad en la aplicación de los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad, infringiendo el artículo 134, párrafo 7, de la Ley Fundamental.

Por lo anterior, solicitó medidas cautelares para que se ordene la suspensión del spot denunciado.

PRUEBAS OFRECIDA POR EL QUEJOSO


- 1. Documental, consistente en la certificación del contenido de los vínculos y video que realice la autoridad electoral.
- 2. Técnica, consistente en un CD, que contiene los spots denunciados.
- 3. Presuncional, en su doble aspecto legal y humana.
- 4. Instrumental de actuaciones.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO


PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Acta circunstanciada** de treinta de marzo de dos mil diecinueve, por la que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral certifica el contenido del promocional “Enrique Cárdenas Puebla v2”, identificado con los folios RA00205-19 y RV00158-19 dentro de los tiempos del Estado que legalmente le corresponden como al Partido Acción Nacional.
2. **Reporte de vigencia de materiales UTCE** respecto del promocional denominado “Enrique Cárdenas Puebla v2”, identificado con los folios RA00205-19 y RV00158-19, del que se desprende lo siguiente¹:



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN

REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE
PERIODO: 01/03/2019 al 31/03/2019
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 31/03/2019 01:24:04



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00205-19	ENRIQUE CARDENAS PUEBLA RADIO	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	31/03/2019	03/04/2019
2	PAN	RA00205-19	ENRIQUE CARDENAS PUEBLA RADIO	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	31/03/2019	03/04/2019
3	PAN	RV00158-19	ENRIQUE CARDENAS PUEBLA V2	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	31/03/2019	06/04/2019

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

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES

- 1) Se constató la existencia, contenido y vigencia del promocional denunciado, cuya descripción y análisis se realizará en apartados posteriores del presente acuerdo.
- 2) La vigencia del promocional denunciado es del treinta y uno de marzo al tres de abril del año en curso, en el caso del promocional pautado para radio y del

¹ Es importante aclarar que, si bien en los cuadros insertados se aprecia que el **Tipo de periodo** de los promocionales es **Campaña Federal**, lo cierto es que tal referencia obedece, esencialmente, a una cuestión técnica para la programación y pautados de los spots, por parte de los partidos políticos en el proceso electoral local extraordinario de Puebla, por tanto, los spots denunciados corresponden a la campaña local del proceso de dicha entidad federativa

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

treinta y uno de marzo al seis de abril, para el caso del promocional para televisión.

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* —aparencia 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**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

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,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

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.

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

CUARTO. ESTUDIO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Material denunciado

Los promocionales objeto de queja tiene el contenido siguiente:

“Enrique Cárdenas Puebla Radio”, folio RA00205-19 (radio)

Audio
<p>Voz femenina en off. <i>Puebla es hoy un Estado moderno e innovador, gracias a los gobiernos del PAN. Puebla no puede retroceder, debe seguir adelante. Enrique Cárdenas es un hombre honesto, preparado, que sabe escuchar y comprende lo que hoy necesitan los poblanos.</i></p>

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

Enrique Cárdenas es el candidato del PAN y quiere trabajar para ti, para hacer de Puebla el mejor lugar para vivir.

Voz de Enrique Cárdenas.

Vamos por un futuro más parejo, donde todos los poblanos tengan el mismo chance. Soy Enrique Cárdenas y quiero servir a Puebla como tu Gobernador.

Voz masculina en off.

Partido Acción Nacional

“Enrique Cárdenas Puebla v2”, folio RV00158-19 (televisión),

Imágenes representativas



Texto

Voz femenina en off.

Puebla es hoy un Estado moderno e innovador, gracias a los gobiernos del PAN.

Puebla no puede retroceder, debe seguir adelante.

Enrique Cárdenas es un hombre honesto, preparado, que sabe escuchar y comprende lo que hoy necesitan los poblanos.

Enrique Cárdenas es el candidato del PAN y quiere trabajar para ti, para hacer de Puebla el mejor lugar para vivir.

Voz de Enrique Cárdenas.

Vamos por un futuro más parejo, donde todos los poblanos tengan el mismo chance. Soy Enrique Cárdenas y quiero servir a Puebla como tu Gobernador.

Voz masculina en off.

Partido Acción Nacional

I. VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 91, NUMERAL 4, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

MARCO NORMATIVO.

De una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículo 9, 35, fracciones I y II, 41, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y segundo transitorio de la reforma constitucional en materia electoral de dos mi catorce; 16, de la Convención Americana de Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se puede establecer que las coaliciones y candidaturas comunes son modalidades del derecho de asociación política, que si bien, tiene elementos diferenciadores, estas no pueden desvincularse de manera absoluta, por lo que, en cada caso, se deberá analizar la forma en que las mismas se articulan en un proceso electoral en concreto.

Las coaliciones se traducen en acuerdos entre partidos políticos respecto a la postulación conjunta y como unidad, de un número determinado de candidaturas en el marco de un proceso electoral.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado que las coaliciones políticas también deben entenderse como un instrumento capaz de estabilizar y fortalecer el sistema democrático y, por tanto, garantizar una mayor gobernabilidad³.

³ Véase SUP-REC-84/2018

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO**

En la conformación de coaliciones hay, en principio, una mancomunidad ideológica y política, esto es, más allá de los postulados propios de cada partido político, estos acuerdan, con base en la situación particular de la entidad o su estrategia política, suscribir un convenio que contiene coincidencias (aunque sean mínimas) en ciertos temas de interés general que todos los integrantes de la coalición habrán de postular.

Ahora bien, tanto esta Sala Superior, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han considerado de las candidaturas comunes son una forma de participación política diversa de las coaliciones, cuyo elemento de distinción esencial, se basa en la idea de la postulación de un mismo candidato, pero no de la aceptación de una plataforma política común.

Esto es, en principio cada partido político mantiene su individualidad en cuanto a los postulados políticos o ideológicos que detentan, pero están de acuerdo en postular a un mismo candidato, ya sea por su trayectoria o arraigo en la comunidad, o por las condiciones propias que imperan en la demarcación en la que pretenden participar.

Dicho lo anterior, se debe considerar que si bien las coaliciones y las candidaturas comunes son figuras diversas, en última instancia éstas son especie de un mismo género: el derecho de asociación política; bajo esta lógica, para determinar qué principio o reglas deben aplicarse a cada uno de estos, es necesario analizar, más allá de la denominación que se dé un convenio determinado (coalición o candidatura común) los elementos materiales y sustanciales, así como el contexto de participación de cada partido político en la figura asociativa.

Esto es, la convivencia de una coalición y una candidatura común en un mismo proceso electoral no solo debe hacerse a la luz del elemento formal de su denominación, sino de los elementos materiales o sustanciales que definen a cada una.

Al respecto, una coalición tiene por objeto que dos o más partidos postulen un conjunto de candidaturas, a través de una plataforma electoral común; según se expuso, la propia Ley General de Partidos Políticos establece que se debe respaldar al menos veinticinco de las candidaturas para poder hablar de una coalición. Mientras tanto, una candidatura común, supone la unión de dos o más partidos para presentar una candidatura específica.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

Al respecto, el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en su artículo 58, establece que los partidos políticos podrán en cualquier momento, realizar acuerdo de intención para gobiernos de coalición, apoyar candidaturas comunes, así como formar coaliciones o fusiones, a fin de lograr objetivos coincidentes, en términos de las disposiciones de dicha legislación, de los convenios que se celebren y demás disposiciones aplicables.

De igual suerte, el artículo 58 Bis, del ordenamiento comicial local de referencia, establece que los partidos políticos, sin mediar coalición, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, siendo que, los partidos que apoyen en común a un candidato, deberán contar con el consentimiento del órgano directivo indicado en los Estatutos para aprobar dichas candidaturas.

En el mismo sentido, dicho artículo establece que los partidos que apoyen candidatos comunes conservarán cada uno su monto de financiamiento público, su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, así como su representación en los órganos del Instituto y en las mesas directivas de casilla, siendo que, en las boletas respectivas, cada partido político conservará el espacio correspondiente a su emblema, con el nombre del candidato común al que se apoye.

Así, se advierte que la normativa electoral local establece que la candidatura común es una forma de participación de los partidos políticos en un proceso electoral, mediante la postulación de un candidato, sin que se suscriba una plataforma política común.

En torno a ello, es importante no perder de vista que, mediante el acuerdo **A21/INE/PUE/CL/30-03-2019**, de treinta de marzo inmediato anterior, el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Puebla, otorgó el registro a Enrique Cárdenas Sánchez, como candidato común, postulado por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

Lo anterior es relevante, porque la interpretación armónica de la candidatura común en Puebla, a la luz de los preceptos generales señalados, implica necesariamente la existencia de una desvinculación ideológica o programática entre los partidos que la integran y, por tanto, la postulación de una candidatura común, no puede entenderse en la misma lógica que la de un candidato de coalición, pues, como ya se señaló, la

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

Sala Superior⁴ ha considerado que las candidaturas comunes son una forma de participación política diversa de las coaliciones.

CASO CONCRETO

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, respecto de la supuesta violación al artículo 91, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos derivado del contenido del promocional denunciado, por las siguientes consideraciones:

En principio, es destacar que el artículo 91, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos, establece:

Artículo 91.

(...)

4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución.

De lo anterior, se advierte que la norma prevé que en los casos de candidatos de coalición, los mensajes de radio y televisión correspondientes, deberán identificar dicha calidad, situación que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no puede extenderse a los candidatos comunes, pues, como ya se señaló, su naturaleza es distinta.

En efecto, de conformidad con el artículo 58 Bis, del Código Comicial Local del estado de Puebla, los partidos políticos que apoyen candidatos comunes, conservarán cada uno su tiempo que corresponda de acceso a radio y televisión, sin que se compartan prerrogativa alguna en común.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵, al analizar el alcance de lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley de Partidos, ha establecido que por regla general, no es dable que en un análisis

⁴ Véase SUP-JRC-24/2018

⁵ Véase SUP-REP-101/2017.

de la apariencia del buen derecho, para efectos de otorgar medidas cautelares, se haga la interpretación extensiva de una norma, pues en todo caso, ese pronunciamiento corresponderá al análisis de fondo de la controversia.

En el mismo sentido, la Sala Superior⁶ ha precisado que la citada disposición trata de una **obligación legal** de los **partidos políticos coaligados**, de identificar a sus candidatos que postulan de manera coaligada, por cualquier medio o elemento, en sus mensajes de radio y televisión, sin que en el caso, pueda extenderse dicha obligación, desde una perspectiva preliminar, a los candidatos comunes, de ahí la improcedencia de la medida cautelar.

II. APARICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROMOCIONAL PAUTADO PARA TELEVISIÓN

MARCO JURÍDICO

En primer lugar, es necesario precisar el marco normativo aplicable al ámbito de prohibición concreto que los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41

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

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

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

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos

⁶ Criterio contenido en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-91/2016

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero [...].

C. [...] Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Artículo 134. *[...] Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público [...].

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, imponen deberes específicos a los servidores públicos en los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y, en general, el deber de abstenerse de actos que alteren la equidad en la contienda.

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal, por lo cual, cabe referir algunas líneas atinentes a la exposición de motivos:

[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carga Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].

La adición al artículo 134 de la Constitución incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales. De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- a. Impedir el uso del poder a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron los siguiente⁷:

- a. La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá

⁷ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes las violen, y

- b. Que no utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículos 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...] b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato [...].

El precepto legal en comento, prevé que el mandato – prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho – en los términos de lo dispuesto en el artículo 134

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

de la Constitución Federal-, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de los servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzca en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸, ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.

Por lo que no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado, dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones⁹:

- Principios protegidos: legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos y neutralidad¹⁰.
- Obligaciones de autoridades públicas no electorales, en proceso electoral: carácter auxiliar y complementario¹¹.
- Punto de vista cualitativo: relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹².
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles¹³.

⁸ Ver SUP-REP-163/2018

⁹ Ver SUP-JDC-865/2017

¹⁰ Criterio previsto en la tesis relevante V/2016 de rubro **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**.

¹¹ Idem

¹² Ver SUP-JRC-678/2015

¹³ Criterio previsto en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 14/2012 de rubro **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**, así como la tesis relevante L/2015, de rubro **ACTOS DE PROSELITISMO. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

- Prohibiciones a servidores públicos: desviar recursos que están bajo su responsabilidad para propósitos electorales¹⁴.
- Especial deber de cuidado de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones, eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹⁵.

En este sentido, la Sala Superior ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores públicos, como un elemento relevante para observar el especial deber de ciudadano que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

En consecuencia, el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-163/2018, estableció que las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

- a. Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (Presidencia de la República, Gubernaturas y Presidencias Municipales):** encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal o local:
 - **Titular:** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial

¹⁴ Criterio previsto en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**

¹⁵ Criterio sostenido en la tesis relevante LXXXVIII/2016 de rubro **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

- **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

- b. **Poder Judicial:** encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

Por el principio que subyace a este poder, de inicio, el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.

- c. **Poder Legislativo:** encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, existe una bi dimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

En similar sentido la Corte Constitucional de Colombia consideró que “la prohibición de participar en el debate político es una condición necesaria de la neutralidad del funcionario público”.

Sin embargo, sostuvo que “[n]o todos los funcionarios públicos al participar en la política partidista están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general”, por lo cual es justificada la distinción que hace la Constitución colombiana al prohibir la participación política de los funcionarios que tienen un notable poder decisorio y de afectación del interés general, pero permitirle en el caso de los funcionarios que no lo tienen¹⁶.

CASO CONCRETO

Al respecto, se considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por las siguientes consideraciones:


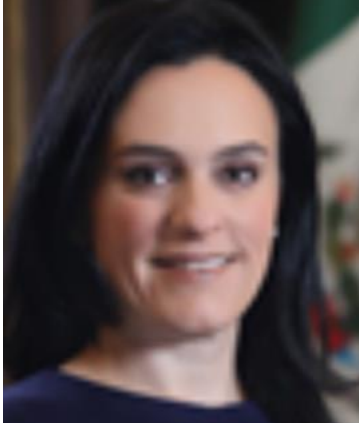


El partido político MORENA refiere que existe un uso indebido de la pauta y una posible violación al artículo 134, párrafo séptimo constitucional, derivado de que, en el spot denunciado, aparecen: Mónica Rodríguez Della Vechia, Diputada Local del

¹⁶ Ver Sentencia T-438/92

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

Congreso de Puebla; Clemente Castañeda Hoefich, Senador de la República y Verónica María Sobrado Rodríguez, Diputada Federal.

Imagen del spot	Imagen de la página oficial
	
	

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO



En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al promocional denunciado, se advierte que los legisladores denunciados, aparecen segundos sin que sea identificado su cargo o posición, ni tampoco soliciten el voto de la ciudadanía en favor de Enrique Cárdenas Sánchez, candidato a la gubernatura de Puebla.

Ahora bien, de conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-163/2019, no existe el mismo riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.

En el caso, se advierte la presencia de un Senador de la República, de una Diputada Local y de una Diputada Federal, es decir, de tres funcionarios públicos que pertenecen al Poder Legislativo a nivel federal y a nivel local, siendo que, derivado del carácter de afiliado o simpatizante de un partido que tienen como característica los legisladores, resulta válido para ellos interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la implementación de políticas públicas o decisiones de su ámbito de competencia, sin que su presencia sea protagónica, al formar parte de un órgano colegiado horizontal, sin que tengan poder, por sí mismos, de disponer los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad del Congreso de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

la Unión y el Congreso del estado de Puebla y, por tanto, su posición individual no puede considerarse que influya relevantemente en el electorado.

En este sentido, con independencia de la determinación de responsabilidad que realice la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este órgano colegiado, no advierte que la sola aparición de los servidores públicos denunciados, implique un riesgo grave a la equidad de la contienda electoral que justifique el dictado de una medida cautelar, a efecto de suspender la difusión del promocional denunciado, pues ello generaría un efecto desproporcionado en la libertad de expresión, asociación política y de información de la ciudadanía.

Por lo tanto, se considera **improcedente** la medida cautelar solicitada.

**III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS PERSONAS
CON DISCAPACIDAD AUDITIVA**

MARCO NORMATIVO

El derecho a la información ha sido reconocido como un derecho humano fundamental por los artículos 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19.1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2 y 21 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que “El derecho a la información será garantizado por el Estado” y que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

De la misma forma, la Ley Suprema de toda la Unión previene, en su artículo 1, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y por los Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte, y la prohibición de discriminar el ejercicio de esos derechos, por cualquier motivo, entre otros, los relacionados con la discapacidad y las condiciones de salud, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

Esto es, la Constitución Federal establece un vínculo entre el principio de no discriminación y las discapacidades como una condición personal que requiere protección, derivado de que las personas con discapacidad son titulares de todos los derechos humanos previstos tanto en la Constitución Federal como en los Tratados Internacionales de los que México es parte.

Al respecto, es importante resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷ ha estimado que el análisis que se realice sobre cuestiones relacionadas con la materia de discapacidad, debe hacerse bajo la luz de los principios de igualdad y de no discriminación, en virtud de que el orden jurídico, tanto nacional como internacional, tiene como finalidad última evitar la discriminación y, en consecuencia, propiciar la igualdad entre los individuos, de manera que las normas relativas a personas con discapacidad no pueden deslindarse de su propósito jurídico, que estriba en la eliminación de cualquier tipo de discriminación, en pos de la igualdad entre las personas.

Esto es: si la razón toral de que existan disposiciones relacionadas a la materia de discapacidad, consiste en la consecución de los principios de igualdad y de no discriminación, la interpretación de las normas relativas a personas con alguna clase de discapacidad, debe realizarse a la luz de los principios mencionados, como se advierte de la tesis V/2013 de rubro **“DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN”**¹⁸.

Por otro lado, el artículo 6 de la Constitución Federal, establece para el ejercicio pleno del derecho a la información, las telecomunicaciones son un servicio público de interés general, por lo que es obligación del Estado garantizar que sea prestado entre otras condiciones, bajo las de pluralidad, cobertura universal y acceso libre, a fin de lograr la integración de la población a la información y el conocimiento.

Ahora bien, es preciso recordar que la Sala Superior ha sostenido la necesidad de proteger el ejercicio de otros derechos fundamentales, cuando su ejercicio es condición para la plena vigencia de los de votar, ser votado, asociación y afiliación,

¹⁷ Al resolver el amparo en revisión 159/2013, el dieciséis de octubre de dos mil trece.

¹⁸ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, de enero de 2013, página 630.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

como puede observarse en la Jurisprudencia 36/2002,¹⁹ cuyo rubro y texto son los siguientes:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) **De votar y ser votado en las elecciones populares;** II) **De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales,** como podrían ser los derechos de petición, **de información,** de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable **a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales,** garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Énfasis añadido.

En ese contexto, el Instituto Nacional Electoral, a través de su Comité de Radio y Televisión emitió el acuerdo INE/ACRT/84/2018, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA LA ENTREGA Y RECEPCIÓN ELECTRÓNICA DE MATERIALES, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ÓRDENES DE TRANSMISIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES Y EL PERIODO ORDINARIO QUE TRANSCURRIRÁN DURANTE 2019, el cual establece, en lo que interesa, que los promocionales de video cuya transmisión soliciten los partidos políticos, para ser considerados óptimos para transmisión **deberán contener subtítulos, con la finalidad de garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva,** los cuales deberán ajustarse a lo siguiente:

- a. Deberán ser sincrónicos y **apegarse al audio que se escucha es decir ser congruente y coincidente con el contenido del promocional, con el fin**

¹⁹ Consultable en <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2036/2002>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

de comunicar todos los mensajes orales y los efectos sonoros del promocional.

- b. Indicar la música y su tipo, **sonidos incidentales** (se pueden incluir onomatopeyas) o en su caso los espacios en silencio cuando la duración de los mismos sea mayor a 4 segundos. De igual forma los gráficos podrán cumplir como subtítulos, siempre y cuando se apeguen a las indicaciones anteriores.
- c. La tipografía deberá responder a criterios de máxima legibilidad y presentarse en colores diferentes al fondo **de manera que el contraste facilite su visibilidad y lectura.**

Así, es claro que, con el objeto de asegurar a las personas con discapacidad auditiva, la posibilidad de recibir la información difundida por los partidos políticos, con el grado más cercano posible de precisión y fidelidad a la manera en que la reciben quienes no padecen dicha discapacidad, los promocionales de video que pauten para su transmisión los partidos políticos deberán contener subtítulos legibles, cuyo texto refleje de manera precisa y sincrónica el audio que se escucha, pues de otra manera se puede propiciar la vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, así como la obstaculización al derecho de acceso a la información.

CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, considera **improcedente** la solicitud de medida cautelar formulada por Morena, respecto del spot “Enrique Cárdenas Puebla v2”, por la incongruencia que muestra entre el audio que se deriva del promocional, y los subtítulos que le acompañan, porque desde una mirada preliminar y en apariencia del buen derecho, dicha inconsistencia no modifica el sentido del mensaje que se pretende dar a través del promocional denunciado, como se explica a continuación:


En efecto, del estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al spot para televisión “Enrique Cárdenas Puebla v2”, correspondiente al folio RV00158-19, se puede advertir que mientras el mensaje en voz del candidato dice “Vamos por un futuro más parejo, donde **todos los poblanos tengan** el mismo chance...”, los subtítulos indican “Vamos por un futuro más parejo, **donde todos tengan** el mismo chance...”, lo que —se reitera, desde una mirada cautelar— no podría afectar de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

manera grave el derecho a la igualdad y a la no discriminación, basada en condiciones de discapacidad, pues lo cierto es que la omisión de la palabra “poblanos” en los subtítulos, visto en su contexto integral, no afecta el mensaje que se da en audio en relación con lo que se lee en los subtítulos.

Lo anterior se ilustra de la manera siguiente:

Imagen del promocional (subtítulo)	Discurso audible
	<p>“...donde todos los poblanos tengan el mismo chance...”</p>

Así, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** suspender la difusión de spot, pues ello generaría un efecto desproporcionado en contra de la libertad de expresión y derecho a la información de la ciudadanía, pues, se insiste, la ausencia de la palabra “poblanos” en los subtítulos del promocional objeto de estudio, no modifica el sentido del mensaje que se pretende dar al electorado por parte del candidato a la gubernatura Enrique Cárdenas Sánchez y el Partido Acción Nacional.

En efecto, debe decirse que la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral ha establecido²⁰ que, las medidas cautelares en los procedimientos sancionadores electorales, buscan prevenir riesgos que puedan afectar el proceso electoral en forma grave, respecto de conductas presuntamente ilícitas *que impliquen un riesgo y hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una providencia precautoria que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.*

De lo anterior, resulta válido concluir que las medidas cautelares que se dictan en la materia electoral, deben corresponder a circunstancias en las que existe riesgo de

²⁰ SUP-REP-24/2017, SUP-REP-25/2017 Y SUP-REP-27/2017 ACUMULADOS

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO

una de una afectación sería al proceso electoral, de modo que la continuación de la conducta hasta el momento en que se dicta la determinación de fondo podría impactar gravemente la equidad de la contienda o violentar de manera grave e irreparable algún derecho fundamental, situación que no acontece en el presente asunto.

Criterio similar fue adoptado por esta Comisión en el acuerdo **ACQyD-INE-56/2017**, aprobado en la Trigésima Quinta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el ocho de abril de dos mil diecisiete, dentro del expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/85/2017**, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante SUP-REP-59/2017.

En tal sentido, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

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 en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto 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, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por MORENA, respecto del promocional denominado “Enrique Cárdenas Puebla v2”,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/46/2019
Y SU ACUMULADO**

identificado con los folios RA00205-19 y RV00158-19, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

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.

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 Décima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el uno de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ