

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DERIVADO DE LA INMINENTE DIFUSIÓN DE PROMOCIONALES EN RADIO Y TELEVISIÓN PAUTADOS POR EL PARTIDO DEL TRABAJO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019.**

Ciudad de México, a tres de mayo de dos mil diecinueve.

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

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El dos de mayo de dos mil diecinueve, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito signado por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General este Instituto, mediante el cual denunció la difusión de los promocionales de radio y televisión denominados **GONZALO TV con número de folio RV00361-19 (televisión) y GONZALO RADIO con número de folio RA00481-19 (radio)**, ya que, desde su perspectiva, podría generar confusión al electorado al no contener la referencia al cargo que aspira Gonzalo Yáñez, así como el partido político responsable del mensaje.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de suspender la difusión de los promocionales denunciados.

**II. RADICACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INVESTIGACIÓN PRELIMINAR Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.**<sup>2</sup> El tres de mayo, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019**, admitiéndose a trámite y reservándose el correspondiente emplazamiento en tanto se contará con los elementos necesarios para tal efecto.

También, en el citado acuerdo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ordenó la certificación de los promocionales denunciados y la verificación de su

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 1 a 11 del expediente citado al rubro.

<sup>2</sup> Visible a fojas 12 a 17 del expediente citado al rubro.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

vigencia en el Sistema Integral de Gestión de Requerimiento de Información de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Por último, acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

**CONSIDERANDO**

**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 promocionales pautados por el Partido del Trabajo, dentro de los tiempos del Estado administrados por este Instituto, este órgano colegiado cuenta con las atribuciones suficientes para analizar las medidas cautelares a que se refiere el presente asunto.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,<sup>3</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se adelantó, el partido quejoso denunció el presunto uso indebido de la pauta atribuible al Partido del Trabajo, derivado de la difusión de la inminente difusión de los promocionales *GONZALO TV* con número de folio RV00361-19 (televisión) y *GONZALO RADIO* con número de folio RA00481-19 (radio), ya que, dice, éstos no hacen referencia al cargo que aspira Alejandro González Yáñez, ni tampoco el partido político responsables del mensaje, lo que podría generar confusión en el electorado.

<sup>3</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

MEDIOS DE PRUEBA

**PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA RELEVANTES PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS POR EL QUEJOSO.**

1. Acta circunstanciada<sup>4</sup> instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados.
2. Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE,<sup>5</sup> obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, conforme a lo siguiente:



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: 03/05/2019 al 03/05/2019  
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 03/05/2019 10:17:38



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PT	RA00481-19	GONZALO_RADIO	DURANGO	CAMPAÑA LOCAL	05/05/2019	08/05/2019

\*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/>



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: 03/05/2019 al 03/05/2019  
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 03/05/2019 10:17:54



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PT	RV00361-19	GONZALO_TV	DURANGO	CAMPAÑA LOCAL	05/05/2019	08/05/2019

\*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/>

<sup>4</sup> Páginas 23-30 del expediente

<sup>5</sup> Visible a página 22 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

**CONCLUSIONES PRELIMINARES:**

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- Los promocionales denunciados, identificados como GONZALO RADIO, con folio **RA00481-19** y GONZALO TV, con folio **RV00361-19**, se encuentran pautados por el Partido del Trabajo como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- Los promocionales denunciados corresponden a la pauta de CAMPAÑA, y se ordenó difundir en el estado de Durango.
- El periodo de vigencia del material denunciado corre del **cinco al ocho de mayo del dos mil diecinueve**.

**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* —apariencia del buen derecho—,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

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, sólo 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>6</sup>

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

#### CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

##### I. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, los promocionales GONZALO RADIO, con folio **RA00481-19** y GONZALO TV, con folio **RV00361-19**, inician su vigencia el próximo **cinco de mayo de dos mil diecinueve**, dentro de la

---

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

pauta asignada al Partido del Trabajo como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, el mismo ya está alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto [https://portal-pautas.ine.mx/portalPublicoRT5/app/promocionales\\_federales?execution=e10s1](https://portal-pautas.ine.mx/portalPublicoRT5/app/promocionales_federales?execution=e10s1)

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 difundido 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 al principio de certeza al difundir propaganda que pudiera generar confusión en el electorado, establecido constitucional y legalmente, lo que supone, entre otras cuestiones, el correcto uso de la pauta a la que tienen derecho los partidos políticos.

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 quejoso, 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 **LXXI/2015**, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU 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

### USO DE LA PAUTA Y CAMPAÑAS ELECTORALES

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

En lo conducente, en la Constitución General se establece lo siguiente:

**Artículo 41.-** *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

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

[...]

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

**Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales,** *de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

**a)** *A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;*

(...)

**Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado**



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

**en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate**, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) **Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y**

c) **La distribución de los tiempos entre los partidos políticos**, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes **se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.**

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

[...]

[Énfasis añadido]

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

**Artículo 159.**

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

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

[...]

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

**Artículo 167.**

(...)

*4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.*

*5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.*

*6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.*

*7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.*

**Artículo 174.**

*1. Cada partido decidirá la asignación, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local, de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.*

**Artículo 242.**

*1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*

*2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

**3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

**4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.**

(...)

[Énfasis añadido]

Por último, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se prevé:

**Artículo 37**

**De los contenidos de los mensajes**

**1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.**

[Énfasis añadido]





De la revisión de las bases constitucionales, así como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

- El INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, cuyo contenido, en principio, se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.

### III. MATERIAL DENUNCIADO

A continuación se procede a la descripción del contenido de los materiales denunciados:

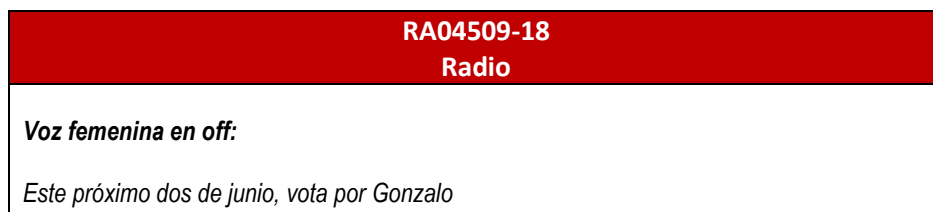
RV00361-19 Televisión	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p><b>Voz masculina en off:</b></p> <p><i>Amigas y amigos el gobierno en Durango ha fallado y traicionaron porque el gobierno de Durango está controlado por la mafia del poder.</i></p> <p><i>Por eso existe hambre y sed de justicia.</i></p> <p><i>Al igual que ya sabes quien, sacaremos a la mafia.</i></p> <p><i>¡Vamos por el cambio verdadero en Durango!</i></p> <p><i>¡Ten fe y confianza!</i></p> <p>Yo...</p> <p><i>¡No te voy a fallar!</i></p> <p><b>Voz en off mujer:</b></p>
	
	
	
	

RV00361-19 Televisión		AUDIO
IMÁGENES REPRESENTATIVAS		
		<i>Este próximo dos de junio, vota por Gonzalo.</i>

RA04509-18 Radio
<p><b>Voz femenina en off:</b></p> <p><i>Habla Gonzalo</i></p> <p><b>Voz masculina en off:</b></p> <p><i>Amigas y amigos el gobierno en Durango ha fallado y, traicionaron porque el gobierno de Durango está controlado por la mafia del poder.</i></p> <p><i>Por eso existe hambre y sed de justicia.</i></p> <p><i>Al igual que ya sabes quién, sacaremos a la mafia.</i></p> <p><i>¡Vamos por el cambio verdadero en Durango!</i></p> <p><i>¡Ten fe y confianza!</i></p> <p><i>Yo...</i></p> <p><i>¡No te voy a fallar!</i></p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019



Los promocionales incluyen los siguientes elementos:

- En el spot de televisión, se observa la aparición de una persona del sexo masculino que emite un mensaje, sentado frente a un escritorio, en el que se encuentran colocados una figurilla y un libro titulado “Las Revoluciones de México. Durango en la Historia Nacional”.
- Al culminar el promocional de televisión se lee una frase que invita a votar el próximo dos de junio por “Gonzalo”, sin que se advierta el cargo por el que se exhorta a sufragar, ni el señalamiento de la fuerza política que postula a ese personaje.
- Al inicio del promocional de radio, se escucha la frase “*Habla Gonzalo*”, sin identificar de quién se trata. Acto seguido, comienza la emisión del mensaje que pronuncia una voz masculina, spot que culmina con la misma invitación que se realiza en el promocional de televisión, esto es, a votar el próximo dos de junio por “Gonzalo”.
- Ambos promocionales carecen de la identificación del partido político que los pagó, así como de la referencia al candidato al cargo de elección popular que postula y pretende promover durante el tiempo en radio y televisión que como parte de sus prerrogativas tiene asignado durante el periodo de campaña del proceso electoral local que se desarrolla en Durango.

#### IV. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **procedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, de conformidad con los siguientes argumentos:

En primera instancia, debe recordarse que uno de los propósitos fundamentales de la propaganda electoral es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, en esa medida es importante tener en cuenta que, si bien los partidos

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019**

políticos cuentan con libertad de expresión y libre autoconfiguración de sus plataformas político – electorales, así como en la forma y modalidad de sus campañas; también se debe considerar que ese derecho tiene un parámetro determinado por la propia Ley<sup>7</sup>.

Dicho tamiz de contenido de campaña electoral indica que debe existir un genuino ejercicio de promoción del voto, en el cual -tratándose de candidaturas unipersonales, en la que exista un sólo cargo de elección popular a elegir- se debe identificar plenamente al sujeto registrado que participa en la contienda electoral.

Ello guarda una lógica de exposición del sujeto en quien debe recaer una promoción individualizada, certera y concreta, la cual sirve de sustento para generar certeza en electorado respecto de su imagen, nombre, propuestas y plataforma electoral registrada.

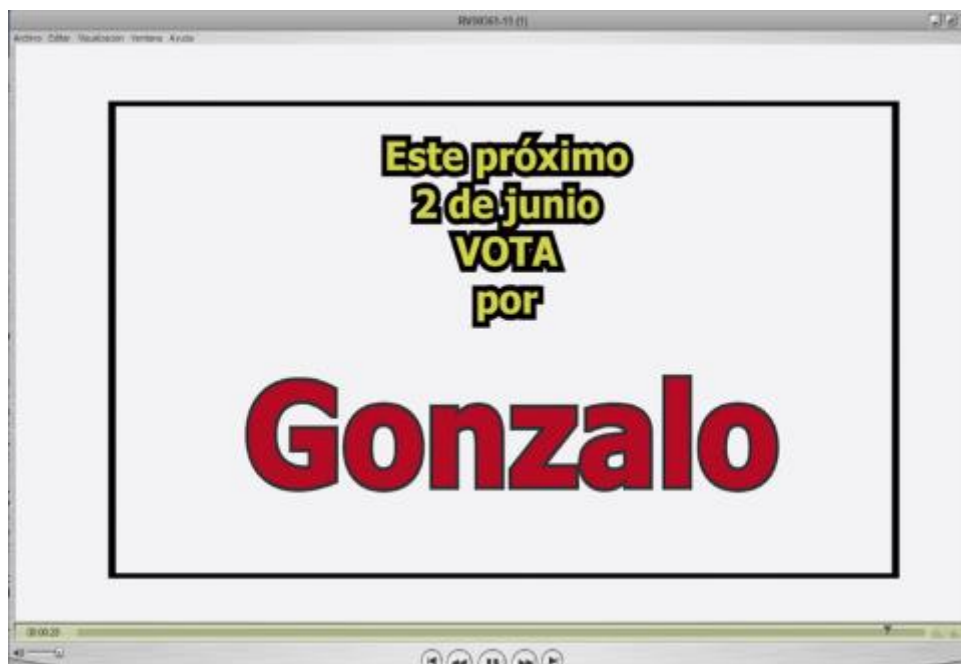
En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Así, del análisis preliminar a los promocionales denunciados, no se identifica el partido político responsable del mensaje que se difunde, el cargo al que aspira la persona que emite el mensaje o bien, los partidos que lo postulan.

Lo anterior es así, pues se advierte de manera central y preponderante la imagen de quien presuntamente se hace llamar “Gonzalo” emitiendo un mensaje a la ciudadanía, cerrando el spot con la frase “Este próximo dos de junio, vota por Gonzalo”, sin que se adviertan otros elementos, ya sea visuales o auditivos, que indiquen a la ciudadanía el cargo al que aspira, el o los partidos que lo postulan o el partido responsable de los promocionales bajo estudio, lo que podría generar confusión en el electorado.

---

<sup>7</sup> El artículo 242, párrafo 3, de la LGIPE señala que “...3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrado y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas



Sobre el particular, es insoslayable tomar en consideración que, dentro de los principios rectores de los procesos electorales, se encuentran la certeza y la emisión del sufragio libre de los ciudadanos.

En torno a la certeza, es entendida en el lenguaje común como el conocimiento seguro y claro de algo, como la firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar; y en su dimensión jurídica, se concibe como la circunstancia en que cada ciudadano está en situación de prever cuáles serán las consecuencias jurídicas de sus propias acciones y cuáles serán las decisiones de los órganos de aplicación en el caso en que su comportamiento deba ser juzgado conforme al derecho.<sup>8</sup>

De este modo, es importante tomar en consideración que la certidumbre para el electorado está encaminada primordialmente a que éste cuente con todas las garantías que le aseguren el ejercicio libre, responsable e informado de su derecho fundamental, es decir, que tanto al momento de dilucidar el sentido en el que habrá de sufragar (reflexión), como al momento en que de hecho emita su voto, su conciencia y su voluntad sean espontáneos, sin más límites que su propia convicción respecto a la alternativa política que más se acerque y mejor satisfaga

<sup>8</sup> Comanducci, Paolo. *Razonamiento jurídico*. Ed. Fontamara, México, 1999, pág. 98.



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

sus aspiraciones respecto a las personas que integrarán la representación política del ámbito social y geográfico que les corresponde.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JDC-887/2013,<sup>9</sup> concluyó que el voto libre se presenta, no sólo por ausencia de violencia física o moral, sino desde la perspectiva que el elector está actuando con plena conciencia sobre las consecuencias de sus actos, y que está obrando en interés de la comunidad.

Asimismo, consideró que además de condiciones externas que denoten la ausencia de injerencia en la voluntad del elector, dicha libertad se encuentra también referida al fuero interno del elector, lo que quiere decir que el ciudadano cuenta con el derecho de expresar el sentido de su voto, a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular, sin que sea admisible su condicionamiento o restricción por medio de estrategias que induzcan violencia, coacción, **desinformación**, temor o **confusión**, pues cualquiera de dichas condiciones, es potencialmente capaz de incidir en el sentido del voto que emitirá el día de la jornada electoral.

En efecto, en esta sede cautelar, se estima que en los promocionales objeto de estudio, no existen elementos que hagan posible identificar el partido político que pautó los promocionales denunciados ni, en su caso, la candidatura que promueven, de tal suerte que, bajo la apariencia del buen derecho, ante la ausencia de dicha referencia se podría generar confusión o desinformación en al electorado y, por tanto, se justifica la adopción de la medida cautelar solicitada.

Lo anterior, es así pues de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado considera que los elementos que presentan los spots, podrían generar incertidumbre, confusión y desinformación al electorado, al omitir la referencia, por un lado, a la fuerza política que lo emite, ya que si bien en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la DEPPP, así como en el portal de internet del Instituto Nacional Electoral se precisa que el material fue pautado por el Partido del Trabajo, lo cierto es que, cómo se ha razonado, en el caso de que el spot sea difundido en radio y televisión de él no se advierte algún elemento visual o auditivo que vincule su contenido con el referido instituto político.

---

<sup>9</sup> Consultable en la página <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00887-2013.htm>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

En este sentido, si bien hace un llamado a la ciudadanía a votar en la próxima jornada electoral, pero sin hacer identificable a favor de qué o de quién, por lo que, desde una óptica preliminar, se incumple con el objeto de la prerrogativa de los partidos políticos, que es comunicar a la ciudadanía de forma clara sus propuestas y candidaturas registradas.

En otras palabras, la solicitud de voto que se realiza en los promocionales denunciados, de manera genérica —sin aludir al partido político o de manera precisa al candidato para el que se solicita—, conduce a esta autoridad a concluir, en el análisis preliminar que se realiza para el dictado de la presente determinación, que se está en presencia de aparente uso indebido de la pauta, pues con su difusión, se podría vulnerar el principio de certeza electoral que, en el caso particular, **se refiere a que el electorado esté en posibilidad de conocer claramente al candidato que compite y el partido responsable de la difusión del mensaje,** con el fin de emitir su voto de manera libre e informada.

Situación que, en principio, se considera que no se cumple en los promocionales denunciados, ya que, en ambos promocionales se carece de la referencia al partido político que lo emite y la candidatura que promueve.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera que la ausencia del cargo al que se postula quien se hace llamar “Gonzalo”, así como el partido responsable del mensaje, podría poner en riesgo el principio de certeza, al generar confusión en el electorado respecto de quién es “Gonzalo”, a qué cargo aspira y qué partido político lo postula, de ahí la procedencia de la medida cautelar solicitada.

**Criterio similar, respecto a la protección del principio de certeza electoral** ha sido sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias en los acuerdos ACQyD-INE-201/2015, aprobado el veinticinco de junio de dos mil quince, en el expediente UT/SCG/PE/MC/CG/453/PEF/497/2015, mismos que fue confirmado por la Sala Superior al resolver el medio de impugnación SUP-REP-483/2015.

En este sentido, se declara la **procedencia** de la medida cautelar, para los siguientes efectos:

- a. Ordenar al Partido del Trabajo, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** contadas a partir de la legal notificación del presente proveído,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

los promocionales intitulados *GONZALO TV* con número de folio RV00361-19 (televisión) y *GONZALO RADIO* con número de folio RA00481-19 (radio).

Apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirán con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

- b. Instruir al **Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de radio y televisión, que se encuentren en el supuesto, que **NO DIFUNDAN** los promocionales denominados *GONZALO TV* con número de folio RV00361-19 (televisión) y *GONZALO RADIO* con número de folio RA00481-19 (radio), y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad.
- c. Vincular a las **concesionarias de radio y televisión** que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** contadas a partir de la notificación que de la presente resolución lleve a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realicen los actos necesarios a fin de detener la transmisión de los promocionales denominados *GONZALO TV* con número de folio RV00361-19 (televisión) y *GONZALO RADIO* con número de folio RA00481-19 (radio) y, de igual manera, realicen la sustitución de dicho material con el que indique la citada autoridad electoral.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

#### 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019

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 **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional respecto de los promocionales *GONZALO TV* con número de folio RV00361-19 (televisión) y *GONZALO RADIO* con número de folio RA00481-19 (radio), en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

**SEGUNDO.** Se ordena al Partido del Trabajo, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** contadas a partir de la legal notificación del presente proveído, de los promocionales intitulados *GONZALO TV* con número de folio RV00361-19 (televisión) y *GONZALO RADIO* con número de folio RA00481-19 (radio).

Apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirán con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

**TERCERO.** Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de radio y televisión, que se encuentren en el supuesto, que **NO DIFUNDAN** los promocionales denominados *GONZALO TV* con número de folio RV00361-19 (televisión) y *GONZALO RADIO* con número de folio RA00481-19 (radio), y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad.

**CUARTO.** Se vincula a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** contadas a partir de la notificación que de la presente resolución lleve a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realicen

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/60/2019**

los actos necesarios a fin de detener la transmisión de los promocionales denominados GONZALO TV con número de folio RV00361-19 (televisión) y GONZALO RADIO con número de folio RA00481-19 (radio) y, de igual manera, realicen la sustitución de dicho material con el que indique la citada autoridad electoral.

**QUINTO.** 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.

**SEXTO.** 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 Vigésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el tres de mayo de dos mil diecinueve, por mayoría de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, con el voto en contra de la Consejera Electoral Licenciada Pamela San Martín Ríos y Valles.

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

**MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**