

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-117/2018

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA MATA PIZANA<sup>1</sup>

Ciudad de México, primero de mayo de dos mil dieciocho.

**Sentencia** que **confirma** el acuerdo, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que declaró **procedentes** las medidas cautelares respecto de los promocionales de radio y televisión pautados por MORENA, relativos a los candidatos a las gubernaturas de Chiapas Morelos, Puebla y Veracruz, postulados por la Coalición “Juntos Haremos Historia”<sup>2</sup>, pues en ellos también aparece el candidato a la presidencia de México postulado por dicha Coalición.

## ÍNDICE

<b>GLOSARIO</b> .....	2
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	2
<b>II. COMPETENCIA</b> .....	5
<b>III. PROCEDENCIA</b> .....	5
<b>IV. TERCERO INTERESADO</b> .....	6
<b>V. ESTUDIO DE FONDO</b> .....	7
<b>1. Planteamiento de la controversia</b> .....	7
<b>2. Síntesis del acuerdo impugnado</b> .....	8
<b>3. Controversia</b> .....	13
<b>4. Decisión de la Sala Superior</b> .....	13
<b>a) Marco normativo</b> .....	14
<b>b) Caso concreto</b> .....	16
<b>c) Conclusión.</b> .....	24
<b>VI. RESUELVE</b> .....	24

---

<sup>1</sup> Secretarios: Fernando Ramírez Barrios, María Cecilia Guevara y Herrera, Daniela Arellano Perdomo y Erik Iván Núñez Carillo.

<sup>2</sup> La Coalición está Integrada por los partidos del Trabajo -PT, Encuentro Social -PES- y MORENA.

## GLOSARIO

<b>Coalición</b>	Coalición “Juntos Haremos Historia” integrada por los partidos políticos del Trabajo, Encuentro Social y MORENA.
<b>Comisión o responsable</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>Constitución Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Dirección de Prerrogativas INE</b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley Electoral</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Orgánica</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>MORENA</b>	Partido político MORENA.
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional.
<b>Recurrente o actor</b>	MORENA.
<b>REP.</b>	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal Electoral</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Unidad</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

## I. ANTECEDENTES

**1. Procesos electorales locales y federal.** Las primeras semanas de septiembre (Morelos), octubre (Chiapas) y noviembre (Puebla y Veracruz) de dos mil diecisiete iniciaron los procesos electorales de dichas entidades, para elegir, entre otros cargos, el de Gobernador. El periodo de campaña de dichas elecciones locales comprende del veintinueve de abril al veintisiete de junio<sup>3</sup>.

**2. Denuncia.** El veintiséis de abril<sup>4</sup>, el PAN, por conducto de su representante ante el Consejo General, denunció en la Unidad, la infracción de uso indebido de la pauta en radio y televisión, a nivel local, por la promoción ilegal de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República postulado por la Coalición “Juntos Haremos Historia”<sup>5</sup>, en los estados de Chiapas, Morelos, Puebla y Veracruz.

<sup>3</sup> En adelante, las fechas que se citan corresponden a dos mil dieciocho.

<sup>4</sup> En adelante, las fechas que se citan corresponden a dos mil dieciocho.

<sup>5</sup> Integrado por los partidos MORENA; Encuentro Social y del Trabajo.

En concreto los promocionales denunciados fueron:

	Promocional	Folio televisión (RV) y radio (RA)	Candidatos que aparecen	Tipo de pauta
1	CUITLAHUAC GOBERNADOR	RV00981-18 RA01549-18	Cuitláhuac García Jiménez, candidato a la gubernatura de Veracruz y Andrés Manuel López Obrador, candidato a la presidencia de la República.	Campaña local de Veracruz.
2	BARBOSA PUEBLA MOR	RV01009-18 RA01541-18	Miguel Barbosa Huerta, candidato a la gubernatura de Puebla y López Obrador, candidato a la presidencia.	Campaña local de Puebla.
3	RUTILIO GOBERNADOR	RV00996-18 RA01548-18	Rutilio Escandón Cadenas, candidato a la gubernatura de Chiapas y López Obrador, candidato a la presidencia.	Campaña local de Chiapas.
4	CUAUHTEMOC GOBERNADOR	RV00987-18 RA01543-18	Miguel Barbosa Huerta, candidato a la gubernatura de Morelos y López Obrador, candidato a la presidencia.	Campaña local de Morelos.

El PAN solicitó el dictado de medidas cautelares.

**3. Registro, admisión y reserva de emplazamiento.** El mismo día, la Unidad recibió la denuncia, la radicó, acordó la admisión respecto del presunto uso indebido de la pauta y reservó el emplazamiento, a fin de contar con los elementos necesarios para ello **(UT/SCG/PE/PAN/CG/181/PEF/238/2018)**.

**4. Instrumentación de actas circunstanciadas.** Asimismo, la Unidad ordenó la instrumentación de acta circunstanciada para verificar la existencia y contenido de los promocionales denunciados y su vigencia en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos Información en materia de Radio y Televisión de la Dirección de Prerrogativas.

A través del referido Sistema advirtió que los periodos de difusión de todos los promocionales, materia de la denuncia, sería del veintinueve de abril al dos de mayo, excepto el identificado como “BARBOSA PUEBLA MOR”, versión televisión, cuya transmisión concluiría el uno de mayo.

**5. Propuesta sobre la solicitud de adoptar medidas cautelares.** En su oportunidad, la Unidad remitió la propuesta de pronunciamiento sobre las

## **SUP-REP-117/2018**

medidas cautelares a la Comisión para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo en Derecho correspondiera.

**6. Acuerdo impugnado.** El veintisiete de abril, la Comisión dictó el acuerdo, en el que declaró **procedente** la adopción de medidas cautelares, al considerar que se actualiza un uso indebido en la pauta destinada para elecciones locales, porque de manera ilegal se usaba para difundir la imagen, nombre y voz de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República, lo que podría generar inequidad en la contienda electoral (**ACQyD-INE-71/2018**)<sup>6</sup>.

**7. REP.** Inconforme con lo anterior, el veintinueve de abril, MORENA interpuso el REP que se resuelve.

**8. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior.** El INE realizó el trámite correspondiente a la demanda del recurso y la remitió a esta Sala Superior, con el informe circunstanciado y las demás constancias que estimó pertinentes para su resolución.

**9. Turno a ponencia.** Mediante acuerdo de treinta de abril, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente en que se actúa, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley de Medios.

**10. Tercero interesado.** El uno de mayo, se recibió en la Oficialía de partes de la Sala Superior, el escrito que el PAN, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, presentó ante el INE y, por el cual, comparece como tercero interesado.

**11. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió la demanda a trámite y agotada la instrucción, la declaró cerrada, por tanto, el asunto quedó en estado de resolución.

---

<sup>6</sup> Dentro del proceso electoral federal que se celebra de forma concurrente con las entidades federativas de Morelos, Puebla, Chiapas y Veracruz.

## II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso, porque se impugna la adopción de medidas cautelares dictadas por parte de la Comisión, en un procedimiento especial sancionador<sup>7</sup>.

## III. PROCEDENCIA

El medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia<sup>8</sup>:

**1. Forma.** El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable y en él se precisa: 1) el nombre y firma autógrafa del representante del partido recurrente; 2) el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; 3) el acto impugnado; 4) los hechos en que se basa la impugnación; y 5) los agravios y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

**2. Oportunidad.** El recurso se presentó en tiempo, porque de acuerdo con las constancias que obran en el expediente, el acuerdo fue notificado el veintisiete de abril, a las catorce horas con treinta y siete minutos, y el recurso se interpuso el veintinueve de abril, a las catorce horas con veintiocho minutos, es decir, dentro del lapso de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación<sup>9</sup>.

**3. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos, porque el recurso lo interpone por MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General, cuya personería le reconoce la propia responsable en su informe circunstanciado, lo cual resulta suficiente para tener por satisfecha la exigencia normativa<sup>10</sup>.

**4. Interés jurídico.** Se surte este requisito en la especie, porque el acuerdo combatido fue dictado por la Comisión en el procedimiento

---

<sup>7</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Acorde con los artículos 7.1; 8.1; 9.1; 13, 45; 109 y 110.1, de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> En términos del artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> En términos de los artículos 18, párrafo 2, inciso a), así como 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada en contra del ahora recurrente, en el cual, se declaró la existencia de la adopción de medidas cautelares, razón por la cual está en aptitud de controvertir lo resuelto por el órgano mencionado.

**5. Definitividad.** De la normativa aplicable no se advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por colmado este requisito.

#### **IV. TERCERO INTERESADO**

Debe tenerse como tercero interesado al PAN, quien comparece a través de su representante ante el Consejo General, ya que aduce un interés incompatible con el del actor y cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

**1. Forma.** En el escrito que se analiza se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, por conducto de su tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda su pretensión, y el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

**2. Oportunidad.** El escrito de tercero interesado fue exhibido oportunamente al haber sido presentado dentro del plazo de setenta y dos horas<sup>11</sup>.

Lo anterior, porque a las catorce horas con treinta y siete minutos, del veintisiete de abril, quedó fijada en los estrados de la Unidad, la cédula de publicación relacionada con el presente medio de impugnación, mientras que el escrito de comparecencia se presentó a las catorce horas con siete minutos, del uno de mayo, por lo que debe considerarse presentado en tiempo.

**3. Legitimación.** Se reconoce la legitimación del PAN como tercero interesado, en virtud de que fue el denunciante en la queja que dio origen

---

<sup>11</sup> Artículo 17, párrafo 1, de la Ley de Medios.

a la cadena impugnativa de la que derivó la sentencia que ahora es impugnada por MORENA.

**4. Personería.** Este requisito se encuentra satisfecho puesto que el PAN, como se indicó, comparece por conducto de su representante ante el Consejo General, quien fue el mismo que presentó la queja primigenia, y a quien, la responsable le reconoció, en su momento, dicha personería.

**5. Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, en virtud de que el PAN tiene un interés opuesto con el MORENA, pues pretenden hacer valer diversas causales de improcedencia que desestimen los argumentos vertidos en el presente recurso.

## V. ESTUDIO DE FONDO

### 1. Planteamiento de la controversia

MORENA **pretende** que se revoque el acuerdo impugnado y se permita, en su momento, la transmisión de los promocionales, materia de la denuncia.

La **causa de pedir** la sustenta en que se vulneran los principios de certeza y legalidad, al dictar un acuerdo indebidamente fundado y motivado que declaró procedente dejar de transmitir promocionales que todavía no se habían difundido en radio y televisión y que fueron pautados para promocionar a los candidatos a las gubernaturas de Chiapas, Morelos, Puebla y Veracruz, postulados por la Coalición.

Al respecto, emite los siguientes argumentos:

i. Se vulnera la normativa constitucional, convencional y jurisprudencial al ejercer censura previa con el dictado de la medida cautelar.

ii. Se prohíbe que se difundan los promocionales de la pauta local que incluyeron al candidato presidencial, a pesar de ser una estrategia electoral, vulnerando con ello la libertad de expresión y la autodeterminación del partido.

## **2. Síntesis del acuerdo impugnado**

La Comisión estimó, en apariencia del buen derecho y sin prejuzgar sobre la existencia o no de la infracción denunciada, procedente la medida cautelar solicitada, con base en lo siguiente:

- Determinó el marco normativo aplicable a su determinación refiriendo los artículos 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Federal, así como los diversos artículos 159, 167, 170, 173, 174, 242, de la Ley Electoral y 37, del Reglamento de Elecciones.

- Asimismo refirió lo precisado por la Sala Superior, en la tesis LXXI/2015<sup>12</sup> y en las sentencias de los SUP-REP-70-2016, SUP-REP-4/2017 y SUP-REP-52-2018, SUP-REP-92/2018 y SUP-REP-98/2018.

- Con ello precisó porqué se podían dictar las medidas sobre spots que todavía no se difundían y también mencionó que para establecer si se ha cometido una infracción al modelo de comunicación política, se debía: a) tratar de un candidato a un cargo de elección popular local; b) difundir contenido relacionado con una elección distinta y c) tener pautado distinto a la elección a la que compite el candidato denunciado.

- Con esos fundamentos razonó que, en procesos concurrentes no se puede difundir spots con contenido relacionado con un proceso electoral distinto al que le corresponde a la pauta asignada, ya que debía salvaguardarse la equidad de la elección que corresponda, evitando que un candidato, partido o coalición aproveche indebidamente del tiempo en radio y televisión del Estado a través de una sobreexposición<sup>13</sup>.

- Indicó que, en el caso, se acreditaba que los promocionales, materia de la denuncia, pautados para campañas locales contenían, en su versión de televisión el nombre, la imagen y la voz de Andrés Manuel López

---

<sup>12</sup> Tesis 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".

<sup>13</sup> Jurisprudencia 33/2016, de rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS".

Obrador, candidato a la Presidencia de la República y en su versión de radio, sólo la voz de éste.

Ello, a partir de un análisis preliminar del material denunciado siguiente:

### CHIAPAS

<b>“RUTILIO GOBERNADOR” RV00996-18 (televisión)</b>	
Imágenes principales	Dialogo
	<p><b>Voz de Andrés Manuel López Obrador:</b> <i>Amigos, amigas de Chapas, yo soy de ustedes, conozco la problemática de Chiapas. Sé que es un estado rico con pueblo pobre. Pero pronto, muy pronto, va a haber justicia social. Apoyen a Rutilio nuestro candidato a Gobernador.</i></p> <p><b>Voz Rutillio:</b> <i>Téngannos confianza, vamos a hacer un gobierno honesto, no vamos a mentir, ni a engañar, ni a robar al pueblo. Ni mucho menos traicionar a las chiapanecas y a los chiapanecos.</i></p> <p><b>Voz en off:</b> <i>Vota por Rutillio para Gobernador.</i></p>
	
	

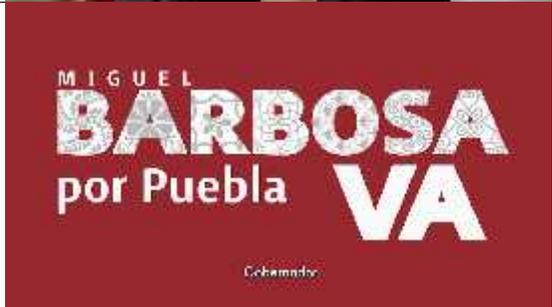
<b>“RUTILIO GOBERNADOR” RA01548-18 (radio)</b>
<p><b>Voz 1:</b> <i>Amigos, amigas de Chapas, yo soy de ustedes, conozco la problemática de Chiapas. Sé que es un estado rico con pueblo pobre. Pero pronto, muy pronto, va a haber justicia social. Apoyen a Rutilio nuestro candidato a Gobernador.</i></p> <p><b>Voz 2:</b> <i>Téngannos confianza, vamos a hacer un gobierno honesto, no vamos a mentir, ni a engañar, ni a robar al pueblo.</i></p> <p><i>Ni mucho menos traicionar a las chiapanecas y a los chiapanecos.</i></p> <p><b>Voz 1:</b> <i>Juntos haremos historia</i></p> <p><b>Voz en off:</b> <i>Vota por Rutillio para Gobernador.</i></p>

MORELOS

<b>“CUAUHTEMOC GOBERNADOR” RV00978-18 (televisión)</b>	
Imágenes principales	Dialogo
	<p><b>Voz de López Obrador:</b>  <i>Amigos, amigas de Morelos, vamos a ganar como se dice en el futbol por goliza, o como se dice en el béisbol por paliza. ¿Para qué? Para que haya justicia, haya trabajo, haya paz, haya tranquilidad en Morelos, con nuestro próximo Gobernador; Cuauhtémoc Blanco.</i></p> <p><b>Voz Cuauhtémoc Blanco:</b>  <i>Juntos vamos a gobernar. Vamos a acabar con la inseguridad y con la corrupción.</i></p> <p><b>Voz de López Obrador:</b>  <i>Juntos haremos historia.</i></p> <p><b>Voz Cuauhtémoc Blanco:</b>  <i>Con mi amigo el peje.</i></p> <p><b>Voz en off:</b> MORENA, la esperanza de México.</p>
	
	
	

<b>“CUAUHTEMOC GOBERNADOR” RA01543-18 (radio)</b>
<p><b>Voz 1:</b> <i>Amigos, amigas de Morelos, vamos a ganar como se dice en el futbol por goliza, o como se dice en el béisbol por paliza. ¿Para qué? Para que haya justicia, haya trabajo, haya paz, haya tranquilidad en Morelos, con nuestro próximo Gobernador; Cuauhtémoc Blanco.</i></p> <p><b>Voz 2:</b> <i>Juntos vamos a gobernar. Vamos a acabar con la inseguridad y con la corrupción.</i></p> <p><b>Voz 1:</b> <i>Juntos haremos historia.</i></p> <p><b>Voz 2:</b> <i>Con mi amigo el peje.</i></p> <p><b>Voz en off:</b> MORENA, la esperanza de México.</p>

**PUEBLA**

<b>“BARBOSA PUEBLA MOR”, RV01009-18 (televisión)</b>	
Imágenes principales	Dialogo
	<p><b>Voz de López Obrador:</b> Amigos, amigas de Puebla, les tengo admiración, respeto. No les voy a fallar, voy a cumplir todos mis compromisos. Además, vamos a acabar con la corrupción, para que haya bienestar, paz y tranquilidad. Les recomiendo a Miguel Barbosa, nuestro Gobernador.</p> <p><b>Voz Miguel Barbosa:</b> En Puebla combatiremos la corrupción. La desigualdad, la pobreza, la injusticia. Se aplicará la Ley. Será Diferente.</p> <p><b>Voz de López Obrador:</b> Juntos haremos historia.</p> <p><b>Voz en off:</b> Miguel Barbosa Gobernador MORENA.</p>
	
	
	

<b>“BARBOSA PUEBLA MOR”, RA01541-18 (radio)</b>
<p><b>Voz 1:</b> Amigos, amigas de Puebla, les tengo admiración, respeto. No les voy a fallar, voy a cumplir todos mis compromisos. Además, vamos a acabar con la corrupción, para que haya bienestar, paz y tranquilidad. Les recomiendo a Miguel Barbosa, nuestro Gobernador.</p> <p><b>Voz 2:</b> En Puebla combatiremos la corrupción. La desigualdad, la pobreza, la injusticia. Se aplicará la Ley. Será Diferente.</p> <p><b>Voz 1:</b> Juntos haremos historia.</p> <p><b>Voz en off:</b> Miguel Barbosa Gobernador MORENA.</p>

VERACRUZ

<b>“CUITLAHUAC GOBERNADOR” RV00981-18 (televisión)</b>	
Imágenes principales	Dialogo
	<p><b>Voz de López Obrador:</b> <i>Amigos, amigas, paisanos veracruzanos, el próximo presidente de México va a ser choco-jarocho. Y lo más importante no les va a fallar. Sólo les pido que apoyen a Cuitláhuac nuestro candidato a Gobernador.</i></p>
	<p><b>Voz Cuitláhuac:</b> <i>Vamos a hacer equipo para acabar con la corrupción y la inseguridad en Veracruz. Con capacidad y honestidad vamos a tranquilizar nuestro bello estado.</i></p>
	<p><b>Voz de López Obrador:</b> <i>Juntos haremos historia.</i></p> <p><b>Voz en off:</b> <i>Cuitláhuac Gobernador. MORENA</i></p>

<b>“CUITLAHUAC GOBERNADOR”, RA01549-18 (radio)</b>
<p><b>Voz 1:</b> <i>Amigos, amigas, paisanos veracruzanos, el próximo presidente de México va a ser choco-jarocho. Y lo más importante no les va a fallar. Sólo les pido que apoyen a Cuitláhuac nuestro candidato a Gobernador.</i></p> <p><b>Voz 2:</b> <i>Vamos a hacer equipo para acabar con la corrupción y la inseguridad en Veracruz. Con capacidad y honestidad vamos a tranquilizar nuestro bello estado.</i></p> <p><b>Voz 1:</b> <i>Juntos haremos historia.</i></p> <p><b>Voz en off:</b> <i>Cuitláhuac Gobernador. MORENA</i></p>

- A partir de lo observado y también con base en la información que del Sistema de Verificación de la pauta obtuvo sobre el tipo de pauta y temporalidad de la misma, refirió que, en la pauta local de candidatos a

la gubernatura postulados por la Coalición en cuatro entidades, se promocionó a López Obrador, candidato a la presidencia de la República.

- Así, concluyó que eran procedentes las medidas cautelares, consistentes en suspender la transmisión en radio y televisión por uso indebido de una pauta local y, para cumplir la determinación emitió medidas dirigidas a la Unidad, a MORENA y a las concesionarias de radio y televisión.

### **3. Controversia**

Como se advierte de los agravios del recurrente respecto de la sentencia impugnada, la **controversia** consiste en establecer, si resultó apegada a Derecho, la determinación de la responsable de declarar procedentes las medidas cautelares porque en la pauta local se promociona a un candidato de la elección federal; o, por el contrario, si como dice MORENA son indebidas las medidas porque se ejerce censura previa y se vulnera la libertad de expresión y autodeterminación de los partidos.

### **4. Decisión de la Sala Superior**

La determinación de la responsable es apegada a Derecho porque, en un análisis preliminar y bajo apariencia de buen derecho, fue correcto que, con base en las pruebas aportadas y las diligencias que realizó, declarara procedentes las medidas cautelares, ya que:

- Por un lado, los spots estaban a disposición del público en el portal de pautas del INE debido a que era inminente su difusión por lo que eran públicos, así que no hubo censura previa, y

- Por otra parte, en dichos spots, pautados para la elección local y que se relacionaban con los candidatos a gubernaturas postulados por la Coalición en cuatro entidades, también aparecía el candidato a la presidencia, postulado por la misma Coalición, a pesar de que ello está prohibido acorde a la normativa aplicable, ya que el contenido debe limitarse al ámbito de difusión de cada elección.

**a) Marco normativo**

**Naturaleza de las medidas cautelares**

La medida cautelar es un instrumento que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio o para evitar un daño grave e irreparable a las partes en conflicto o a la sociedad, derivado de la sustanciación de un procedimiento.

La finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores del derecho electoral y prevenir riesgos que lo afecten en forma grave, sobre la base de conductas manifiestamente ilícitas o con apariencia de ilicitud que impliquen dicho riesgo, lo que hace necesario y urgente la intervención de las autoridades competentes<sup>14</sup>.

Por ello, esta Sala Superior ha considerado que, para establecer el otorgamiento de medidas cautelares, es necesario considerar<sup>15</sup>:

- a. La probable violación a un derecho o principio, del cual se pide la tutela en el proceso, esto es, la apariencia del buen derecho, y
- b. 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.

**Acceso a tiempos de radio y televisión en campaña**

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, apartados A, de la Constitución Federal establece que los partidos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

---

<sup>14</sup> Sobre todo, cuando se trata del análisis de propaganda, el derecho a la información que tiene la ciudadanía y el electorado, así como la libertad y pluralidad del debate público.

<sup>15</sup> Entre muchos otros, en asuntos como el recurso de revisión SUP-REP-132/2017.

En el apartado B del citado precepto se prevé que, en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura de cada entidad<sup>16</sup>.

El artículo 159, párrafo 2, de la Ley Electoral indica que los partidos, y candidatos accederán a los tiempos en radio y televisión, que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros<sup>17</sup>.

A su vez, los artículos 160, 167, 170, 171, 172 y 174, de Ley Electoral y 37 del Reglamento de Elecciones, precisan que:

- Corresponde a los partidos determinar la forma de la distribución de los tiempos en radio y televisión, que les corresponden para la difusión de sus mensajes de campaña.

- Para poder ejercer el aludido derecho, los partidos, por conducto de su representante, deberán entregar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, los materiales que contengan sus promocionales en el que conste, entre otras, las instrucciones precisas para su difusión en los espacios correspondientes de la pauta.

- La pauta es el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos, coaliciones y candidatos independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada uno.

En ese sentido, esta Sala Superior ha considerado que cuando las elecciones locales sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular.

---

<sup>16</sup> El artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución refiere que, en materia electoral, las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos accedan a la radio y televisión, acorde a las normas del artículo 41, Apartado B, Base III, de la Constitución.

<sup>17</sup> En la misma sintonía, los artículos 226.4, de la Ley Electoral y 7.1, del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral, señalan, entre otras cosas, que los precandidatos acceden a la prerrogativa de radio y televisión a través de los tiempos del Estado.

## **SUP-REP-117/2018**

Esto es, en las pautas locales no se pueden transmitir spots relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales<sup>18</sup>.

De lo expuesto se advierte que, si bien los partidos tienen derecho al uso de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado para la difusión de propaganda electoral, ello debe ser acorde a la normativa aplicable, respetando la pauta que corresponda a cada tipo de elección.

### **b) Caso concreto**

Los agravios son **infundados** por las siguientes razones.

#### **i. Censura previa en el dictado de las medidas cautelares**

MORENA refiere que, con una indebida fundamentación y motivación, la responsable concluyó que eran procedentes las medidas, a pesar de que los hechos no se ubican en los supuestos de la tesis LXXI/2015 que se invoca que además no obliga, ni se afecta la equidad con su difusión.

Ello, porque los promocionales no estaban vigentes para el veintisiete de abril en que fueron denunciados, pues su difusión comenzaría el veintinueve siguiente, sin embargo, por estar alojados, de manera pública en el portal de Internet del INE, la responsable justificó analizarlos para salvaguardar el modelo de comunicación política, por estar ya disponibles para su consulta pública.

Además, se vulneran los artículos 6º, 7º, 14 y 41, de la Constitución Federal; el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>19</sup>, así como jurisprudencia de la Corte Interamericana de

---

<sup>18</sup> Jurisprudencia 33/2016: **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.**

<sup>19</sup> 1ª. LIX/2007 y CLXXXVII/2012, de rubros: CENSURA PREVIA. SU PROHIBICIÓN COMO REGLA ESPECÍFICA EN MATERIA DE LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN; LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE RESTRINGEN SU EJERCICIO CONSTITUYEN ACTOS DE CENSURA PREVIA, respectivamente.

Derechos Humanos<sup>20</sup>, pues se conculcan los derechos humanos de información, al existir una prohibición previa a que se difundan las ideas.

La única censura previa permitida es la de los espectáculos públicos, sólo para regular su acceso en bien del interés superior de la niñez y adolescencia, en los demás casos, la prohibición de difusión está sujeta “responsabilidades ulteriores”, como sería hasta que se difundan los spots en los medios de comunicación, que es el objeto de producirlos y presentarlos al INE, de no hacer así se convierte en una inquisición.

Sobre todo, que, en todo caso, en término del artículo 1º de la Constitución Federal, se requieren interpretar del modo más favorable a los derechos humanos.

**Decisión.** El agravio es **infundado**.

Ello, porque como ya se observó en la síntesis del acuerdo impugnado, la responsable además de señalar el marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable al caso explicó las razones para analizar los promocionales, materia de la denuncia.

En ese sentido dijo que, aunque todavía no se transmitían los spots, resultaba procedente el análisis de la medida cautelar porque se advertía, de los medios de prueba con que contaba, que estaban alojados en la página de internet del INE y que desde ahí podían ser públicamente consultados, para ser examinarlos e impedir su difusión, por considerar que podrían llegar a trastocar el modelo de comunicación política al usar indebidamente la pauta local.

Así las cosas, esta Sala Superior determina apegada a derecho tal situación, ya que dado el carácter tutelar de las medidas cautelares requiere de acciones inmediatas y eficaces, que permitan a la autoridad electoral, mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, determinar, de manera preliminar, si la difusión de

---

<sup>20</sup> En asuntos como Granier y otros vs Venezuela y Caso Palamara Iribarne vs Chile, entre otros, en que se hace referencia al artículo 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## **SUP-REP-117/2018**

promocionales pautados pueden producir daños irreparables a un derecho o principio cuya tutela se pide en el procedimiento sancionador.

Aunado al temor fundado de que, mientras se dicta la resolución de fondo, desaparezca las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

Por lo que, la responsable estaba obligada a pronunciarse sobre la procedencia de su adopción, con independencia de que al momento de la presentación de la denuncia (veintisiete de abril) no se hubieran transmitido, pues había en el expediente elementos suficientes para tener certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales<sup>21</sup> y existía probabilidad de sobre exposición del candidato presidencial en la pauta local, además de uso indebido de esta, lo que podía generar inequidad y vulneración al modelo de comunicación política.

En las condiciones apuntadas y bajo la apariencia del buen derecho, se estima que la responsable, al otorgar la medida cautelar solicitada, tomó en cuenta todos los elementos contextuales en los cuales se difundió los mensajes denunciados y que los hechos denunciados podían constituir una indebida utilización de la pauta con la posible afectación al orden jurídico rector de los procesos electorales locales en curso.

No es obstáculo a lo dicho que el actor refiera que las normas constitucionales, convencionales y jurisprudenciales prohíben la censura previa y, por tanto, solo a partir de la difusión de los spots denunciados se podía analizar su legalidad.

Ello, porque si bien los instrumentos normativos de carácter fundamental reconocen la relevancia y trascendencia que tiene el derecho a la libertad de expresión para los individuos de una colectividad; por lo mismo,

---

<sup>21</sup> Tesis 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.

establecen de manera expresa y categórica la prohibición de que dicha información pueda ser objeto de censura previa<sup>22</sup>.

En el caso, esto no aplica, porque, la normativa electoral aplicable, permite que, para organizar el sistema electoral al amparo de la equidad, respecto al derecho de los partidos al uso de medios de comunicación, se pauten los promocionales de radio y televisión que difundirán y que éstos se ubiquen en la página específica del INE para su análisis y consulta aun antes de dicha difusión.

En ese sentido, se reitera que los promocionales cuestionados, ya estaban alojados en la página de internet del INE relativa a los pautados y, por ello, aunque su difusión en radio y televisión era a partir del veintinueve de abril, al hacerse público su contenido, ya estaban a disposición tanto de las fuerzas políticas contendientes en los respectivos procesos electorales locales, como del público en general, pues se encontraban expuestos y podían ser utilizados y reproducidos por quien realizara la consulta respectiva.

De ahí que, con ese modo de difusión que permite acceder a los promocionales, el PAN en su momento, estuvo en aptitud de solicitar las medias cautelares cuyo acuerdo ahora se impugna.

Así las cosas, la responsable no utilizó, de manera unilateral u oficiosa, sus atribuciones para revisar el contenido de los spots controvertidos,

---

<sup>22</sup>La Constitución Federal en sus artículos 6º y 7º, establece que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del referido artículo 6º (cuando se ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o se perturbe el orden público).

En relación con la censura previa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que supone el control y veto de la información antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, a ejercer su derecho a la libertad de expresión e información.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, establece una reglamentación muy similar a la del Pacto que ha quedado anunciada; empero, adicionalmente establece que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no estará sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores.

En concreto respecto de ese artículo la citada Corte Interamericana ha referido que no se transgreden el artículo 13 de la Convención Americana, ni la jurisprudencia derivada de este instrumento regional, debido a que, **tratándose de la materia electoral**, los Estados pueden organizar sus sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para garantizar los derechos político electorales, de los ciudadanos<sup>22</sup>, como las reglas en pro de la equidad en la contienda electoral.

## **SUP-REP-117/2018**

para declarar procedentes las medidas cautelares, es decir, no aplicó censura previa, pues quien se sintió agraviado con su contenido consultado en la página de Internet, fue quien instó a la autoridad administrativa electoral federal para que, de manera preliminar impidiera su difusión en radio y televisión.

De ahí lo **infundado** de los motivos de inconformidad aquí analizados.

### **ii. Prohibición de difundir el pautado local por incluir al candidato presidencial, a pesar de ser una estrategia electoral**

MORENA aduce que, sin considerar el contenido de los spots, su integralidad y contexto, la responsable concluye que la aparición de Andrés Manuel López Obrador en los promocionales transgrede la prohibición de usar la pauta local para promover a un candidato de elección federal.

Ello, porque no toma en cuenta la tesis XII/2015<sup>23</sup>, pues no bastaba con describir el contenido de cada spot, sino que era necesario entender el sentido y propósito de su difusión que era promocionar a los candidatos a las gubernaturas de la Coalición, y el hecho de que apareciera el candidato presidencial, sólo fue una estrategia electoral para potenciar las candidaturas locales; sobre todo, que López Obrador es el líder nacional de MORENA y por ello es lógico que haga promoción.

Así que, en uso de su libertad de expresión y facultad de autodeterminación, MORENA podía pautar en la forma en que lo hizo, sobre todo, que no vulnera el modelo de comunicación política porque no se asignan tiempos adicionales.

Sumado a ello, se podía hacer una interpretación sistemática y progresiva del derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación y a pautar spots, para permitir los promocionales en la

---

<sup>23</sup> De rubro: MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA.

forma en que se generaron.

Decisión. Los agravios son **infundados**.

Lo anterior, porque ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior<sup>24</sup> que la adopción de las medidas cautelares debe estar justificada a partir de, un análisis preliminar, que motive que un promocional puede resultar contrario a la normativa electoral o que existe un riesgo inminente de afectación grave a los derechos del denunciante o a los principios electorales<sup>25</sup>.

En el caso, como lo razonó la responsable, en la pauta local de MORENA relacionada con promoción de los candidatos a la gubernatura de Chiapas, Morelos, Puebla y Veracruz, postulados por la Coalición, desde una perspectiva preliminar, se advertía que en los respectivos mensajes también aparecía Andrés Manuel López Obrador, candidato a la presidencia postulado por el mismo partido y además emitía un mensaje.

Por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, dichos promocionales podrían vulnerar el modelo de comunicación política y la equidad, pues el mensaje se debe encontrar circunscrito al ámbito de difusión de la campaña local<sup>26</sup>.

A juicio de esta Sala Superior, ello fue correcto, porque efectivamente, los spots así pautados, en un análisis preliminar, podrían conllevar una infracción al uso del tiempo del Estado, en radio y televisión, dado a los institutos políticos, por promocionar candidatos en procesos electorales diversos a los que le corresponde; pues los partidos deben usar el tiempo destinado para la difusión de cada campaña acorde al ámbito que les compete<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Entre otras sentencias, en las dictadas en los SUP-REP-5/2018 y recientemente en el SUP-REP-113/2018.

<sup>25</sup> Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

<sup>26</sup> Jurisprudencia 33/2016, de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.

<sup>27</sup> Jurisprudencia 33/2016: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.

## SUP-REP-117/2018

Esto es, en tiempos federales deben promocionarse las campañas a la presidencia de la República e integrantes del Congreso de la Unión y en tiempos locales las correspondientes a cargos estatales como Gobernadores, diputados locales y ayuntamientos.

Lo anterior, porque de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, lo cual contravendría el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.

En ese sentido, para este órgano jurisdiccional el modelo de comunicación política obliga a que los tiempos de radio y televisión destinados a las campañas locales sólo permita la promoción de candidatos postulados a cargos de la entidad federativa atinente, por lo que no resulta dable la inclusión de **nombres, imágenes y voces** de candidatos que compitan en el ámbito federal.

Esto, porque, además, en el caso, el propio candidato federal emite mensajes que, de forma preliminar, pueden entenderse dirigidos también a su candidatura y no solo a la de los candidatos locales, al expresar frases como: *“Amigos y amigas ... yo soy de ustedes... vamos a ganar...no les voy a fallar, voy a cumplir mis compromisos...el próximo presidente de México va a ser choco jarocho...”*.

De ahí que, en apariencia de buen derecho, fuera correcta la determinación de la responsable.

Sin que sea obstáculo a lo determinado, que MORENA considere que no se tomó en cuenta la integralidad del mensaje, ni la libertad de expresión y la autodeterminación de los partidos.

Ello, porque los elementos gráficos y auditivos de los mensajes (aparición del candidato presidencial, voz e imagen, según corresponda a la versión de radio o televisión) son suficientes para determinar, preliminarmente, que no se ajusta a la normativa electoral constitucional, legal y jurisprudencial, al aparecer en spots de pautas locales y no en los que le

correspondería que serían los de la pauta federal de la candidatura la presidencia<sup>28</sup>.

En todo caso, una valoración detallada de las razones que subyacen a la forma en que se emitieron y pautaron los promocionales, escapa a la naturaleza de las medias cautelares y, en su caso, corresponderían a un estudio de fondo, de ser pertinentes a la infracción denunciada y a los elementos de prueba con que se cuente el expediente.

Por tanto, bajo apariencia de buen derecho, dado que el uso de la pauta está en función del tipo de elección al que concierne, es que se determinan **infundados** los motivos de inconformidad aquí analizados.

### **iii. Otros argumentos**

MORENA refiere que, consecuencia del dictado de las medias cautelares, se le da plazo ínfimo para sustituir los promocionales y, además, se instruye al Director de Prerrogativas del INE que se ordene a las concesionarias de radio y televisión que no los difundan, lo que estima que conlleva reducir tiempos de promoción de un partido, sobre todo, que se determina que de no sustituir los spots se colocará material genérico.

**Decisión.** Se **desestiman** dichos argumentos.

Ello, porque son simple consecuencia operativa para que no se sigan difundiendo los promocionales cuestionados, al determinarse procedentes las medias cautelares que son el acto que, en sí podía causar perjuicio al recurrente, pero que ya se estableció que es apegado a derecho. Independientemente, tales determinaciones deben prevalecer al ser un accesorio para ejecutar la materia principal que son en sí las mencionadas medidas.

---

<sup>28</sup> Aclarando que no se tiene presente la afirmación de MORENA de que Andrés Manuel López Obrador es líder de MORENA y por ello apareció en los spots, porque es un hecho notorio en términos del artículo 15, de la Ley de Medios, que López Obrador dejó de ser el Presidente Nacional de MORENA para ser postulado en su momento como precandidato de MORENA y posteriormente como Candidato presidencial de la Coalición.

**c) Conclusión.**

Este órgano jurisdiccional electoral considera que fue correcta la decisión de la Comisión de conceder medidas cautelares respecto de los promocionales, materia de la denuncia, porque:

- Por un lado, era viable su análisis por estar disponibles en el portal de internet del INE, por ser públicos y de inminente difusión, y,
- Por otra parte, porque, en un análisis preliminar, se acreditó que se vulneró la pauta local, al incluir en los spots de candidatos a gubernaturas postulados por la Coalición, al candidato de la elección presidencial de la misma Coalición, a pesar de que ello está prohibido acorde a la normativa aplicable.

Por tanto, como se dijo, debe confirmarse el acuerdo impugnado, con la precisión de que, lo analizado no prejuzga el fondo del asunto y, por tanto, la sentencia que, en su momento, emita la Sala Regional Especializada respecto al procedimiento especial sancionador atinente.

Por lo expuesto y fundado, se

**VI. RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**