

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-20/2016 Y SUP-REP-21/2016 ACUMULADOS

RECURRENTES: EDMUNDO SAID CHEVALIER
ALCÁZAR Y MANUEL ALEJANDRO TORRES
LLAMAS

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIOS: MARIO LEÓN ZALDIVAR
ARRIETA Y ERNESTO CAMACHO OCHOA

Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil dieciséis.

VISTOS para resolver los autos de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos por Edmundo Said Chevalier Alcázar y Manuel Alejandro Torres Llamas, contra el acuerdo ACQyD-INE-11/2016 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas respecto de los promocionales denominados “Un México Mejor”, difundidos en radio y televisión por el Partido de la Revolución Democrática, en los que aparece el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional.

De los escritos de demanda, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

1. Denuncia. El diecisiete y diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, Edmundo Said Chevalier Alcázar y Manuel Alejandro Torres Llamas denunciaron al Partido de la Revolución Democrática¹ y al Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, por la difusión de manera general y en diez entidades federativas, de los promocionales en radio y televisión titulados “Un México Mejor”, los cuales, en su concepto, constituyen promoción personalizada, transgresión al modelo de comunicación política, actos anticipados de campaña y, por tanto, un uso indebido de la pauta otorgada a dicho partido.

Asimismo, los denunciantes solicitaron la imposición de medidas cautelares, a efecto de que se ordenara la suspensión de la transmisión de los promocionales denunciados.

2. Acuerdo impugnado (ACQyD-INE-11/2016). El veinte de febrero siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró improcedente la solicitud de medidas cautelares, por tratarse de actos consumados e irreparables, pues había finalizado la difusión de los promocionales a nivel nacional, así como en Sinaloa, Oaxaca y Veracruz. Por cuanto al resto, negó las medidas cautelares solicitadas, al considerar que no vulneran la normativa, pues se trata de un posicionamiento partidista respecto de la situación actual del país, que no incluyen ningún llamado al voto.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

¹ En lo sucesivo “PRD”.

1. Presentación. Inconformes, el veintidós de febrero siguiente, los mismos denunciados, Edmundo Said Chevalier Alcázar y Manuel Alejandro Torres Llamas interpusieron los presentes recursos de revisión.

2. Trámite y turno. Mediante proveído de veintitrés de febrero, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar los expedientes SUP-REP-20/2016 y SUP-REP-21/2016, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López.

III. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

En su momento, el Magistrado Instructor radicó los medios de impugnación en su ponencia, posteriormente, declaró su admisión y, por no existir más diligencias que practicar, ordenó cerrar la instrucción.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en el que se impugna un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual declara la improcedencia de medidas cautelares solicitadas;

SUP-REP-20/2016 Y SUP-REP-21/2016

supuesto reservado para el conocimiento y resolución de esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 186, fracción III, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Acumulación.

En el caso, procede acumular los recursos de revisión para su resolución conjunta, de acuerdo con los artículos 31 de la referida ley procesal, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que existe conexidad en la causa, en tanto que los actores impugnan el mismo acuerdo, emitido por el mismo órgano responsable, además de que se trata de argumentos idénticos, lo que facilita la resolución pronta y con el objeto de evitar el riesgo de emitir fallos contradictorios.

En consecuencia, deberá acumularse el expediente SUP-REP-21/2016 al diverso SUP-REP-20/2016, por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta Sala Superior, debiendo agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad.

Los presentes medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b),

45, 109 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

a) Forma. Se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En las demandas consta el nombre y firma de los actores. Asimismo, se identifica el acto impugnado, se mencionan hechos y agravios.

b) Oportunidad. Se promovió dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas, ya que el acuerdo impugnado fue emitido el veinte de febrero de dos mil dieciséis, se notificó a los actores el veintidós siguiente, y las demandas se presentaron el mismo día.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que el plazo de cuarenta y ocho horas previsto para combatir la determinación por la que se decreten las medidas cautelares, es aplicable también en el caso de que se controvierta la negativa o reserva de otorgarlas, atendiendo a la naturaleza sumaria.²

c) Definitividad. Según la legislación aplicable, no existe medio de impugnación diverso para modificar o revocar el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por tanto, la determinación es definitiva para efectos de procedencia del presente medio de impugnación.

d) Legitimación. Los actores están legitimados por tratarse de ciudadanos que promueven el recurso por su propio derecho.

² Al respecto, véase jurisprudencia de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS", consultable en la página de internet www.te.gob.mx.

e) Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en virtud de que los actores fueron denunciados en el procedimiento de origen del presente asunto y hacen valer que la determinación es contraria a derecho, pues consideran que debieron otorgarse las medidas cautelares solicitadas, por lo cual, la decisión que al respecto se emita sería apta para reparar la posible violación alegada.

TERCERO. Estudio de la controversia.

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que la determinación de negar las medidas cautelares es conforme a Derecho y, por tanto, debe confirmarse, porque la Comisión de Quejas y Denuncias responsable actuó debidamente al verificar que, en principio, en un ejercicio de apariencia del buen derecho, los promocionales denunciados, en los que aparece la imagen del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, no pueden causar daños irreparables a los principios de la materia electoral, pues de su análisis preliminar no se advierte que sean contrarios al sistema constitucional de comunicación política, dado que no tienen una finalidad abierta de posicionar electoralmente al dirigente partidista ni aparecen datos que revelen un posible acto anticipado de campaña, de acuerdo con lo que enseguida se expone.

Marco normativo.

Este órgano jurisdiccional ha sustentado que las medidas cautelares constituyen un mecanismo de tutela preventiva de

derechos, pues son medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a las obligaciones o prohibiciones contenidas en la ley.

La tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Al respecto, mediante la facultad de reglamentación otorgada al Instituto Nacional Electoral, se han definido los presupuestos y lineamientos para el otorgamiento de estas medidas preventivas, en específico, los artículos 4, párrafo 2, 38, párrafos 1 y 3, 39, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, establecen:

- Que las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas, entre otros, por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica.
- Los principios y sistema concreto a través del cual funcionan los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad prevenir daños

irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

- Los elementos básicos que deben analizarse para la procedencia de las medidas cautelares, como instrumento que tiene la finalidad de lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

En relación a lo cual este Tribunal ha considerado que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe: *examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por*

el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³.

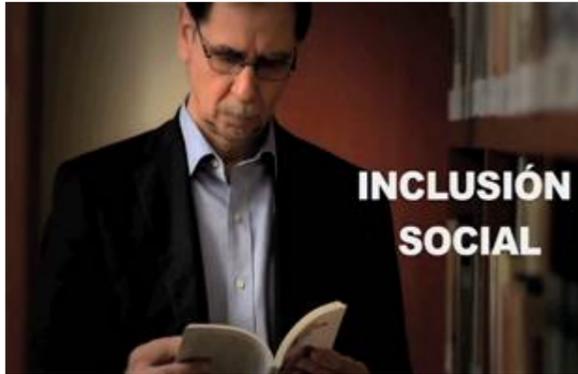
Determinación que se revisa en el caso.

En la resolución que se analiza, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró improcedente la petición de medidas cautelares para suspender la difusión de los promocionales denominados “Un México mejor” (RV02472-15 televisión) y “Un México mejor 1” (RA03717-15 radio), pautados por el PRD, en los que aparece la imagen del presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido, sustancialmente, porque bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales denunciados no provocan un daño inminente o irreparable a los principios que rigen el proceso electoral.

En concreto, en los promocionales se menciona:

Promocional pautado por el Partido de la Revolución Democrática denominado: “Un México mejor” folio RV0247215	
IMAGEN	FRASE
	<p>Al inicio, aparece en la imagen Agustín Basave, como presidente nacional del PRD, expresando las siguientes frases:</p> <p><i>En los últimos tres años tenemos dos millones más de pobres, corrupción e inseguridad.</i></p>

³ Véase la jurisprudencia del rubro: “RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR”, consultable en la página de internet www.te.gob.mx.

Promocional pautado por el Partido de la Revolución Democrática denominado: "Un México mejor" folio RV0247215	
IMAGEN	FRASE
	<p><i>En el PRD queremos hacer de México nuestra casa común, con un piso de bienestar que detenga la caída de los débiles, un techo de legalidad que impida la fuga de los poderosos.</i></p>
	<p><i>Y cuatro paredes de cohesión social, que nos permitan a todos convivir.</i></p>
	<p><i>Vayamos juntos ciudadanía y partido, por un México para todos!</i></p>

Promocional pautado por el Partido de la Revolución Democrática denominado: "Un México mejor" folio RV0247215	
IMAGEN	FRASE
	<p>A continuación, se muestra el emblema del Partido de la Revolución Democrática y se cierra la secuela de imágenes.</p>

Para la comisión responsable, luego de distinguir que la transmisión general a nivel nacional y específica en tres entidades federativas –Sinaloa, Oaxaca y Veracruz–, había terminado, al continuar en diversas entidades federativas, explicó que la razón por la cual, dichos promocionales, en principio, no ponían en riesgo algún bien jurídico y no parecían ilegales se debía a que:

- No se advertía sobreexposición del dirigente partidista y violación al modelo de comunicación política. Esto, porque se trataba de un promocional en el cual el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD realiza expresiones en las que el partido plantea un posicionamiento respecto de la situación del país, respecto de lo cual no existe una prohibición específica, sino que se trata del ejercicio del derecho constitucional de acceso a tiempos del Estado.

- Tampoco podía considerarse que la finalidad de los spots era la promoción personalizada de dicho dirigente partidista. Ello, porque Agustín Basave Benitez no tiene el carácter de servidor público, sino que aparece en los promocionales en su carácter de

dirigente partidista, función que no lo incluye como destinatario de las restricciones de promoción personalizada contenidas en el artículo 134 de la Constitución, pues éstas se refieren sólo a servidores públicos o funcionarios gubernamentales; además, la participación de dicha persona en los promocionales tiene por objeto dar a conocer parte de la ideología del partido que representa.

- Igualmente, no existían elementos para considerar que los spots podía constituir actos anticipados de campaña. Esto, porque el contenido de los promocionales difundidos no incluye ningún llamado al voto o expresión que denote búsqueda de apoyo hacia el PRD o al dirigente cuya imagen aparece.

Juicio de la decisión.

Esta Sala Superior, una vez revisadas las razones expuestas por la comisión responsable para negar las medidas cautelares y analizadas en el contexto de los agravios expresados, como se anticipó, considera que dicha determinación resulta apegada a Derecho.

En efecto, en la resolución impugnada, la responsable examinó e identificó en sendos apartados, los derechos cuya tutela se pretendía proteger con las medidas cautelares solicitadas, en apego al criterio de este Tribunal, precisamente, al señalar que no se advertía sobreexposición del dirigente partidista y violación al modelo de comunicación política, que tampoco podía establecerse que la finalidad de los spots era la promoción personalizada de dicho dirigente partidista, ni existían elementos

para considerarlos actos anticipados de campaña, como valores resguardados por los artículos 41 y 134 de la Constitución, así como el 3 y 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, el criterio de la responsable resulta correcto, porque describió los promocionales denunciados y, posteriormente, en las razones resumidas, explicó que en principio no podrían considerarse ilícitos, porque la presencia y expresiones del presidente del partido en el spot expresan el posicionamiento como representante del PRD en relación a la situación del país, lo cual no está prohibido y está amparado por el derecho constitucional de los partidos de presentar su propaganda política a través de los tiempos del Estado.

Ello, porque en el promocional, el dirigente expresamente da cuenta de que: *en los últimos tres años tenemos dos millones más de pobres, corrupción e inseguridad.*

Luego, refiere que *en el PRD queremos hacer de México nuestra casa común, con un piso de bienestar que detenga la caída de los débiles, un techo de legalidad que impida la fuga de los poderosos*, sin mencionar alguna propuesta o promesa concreta, y sobre todo predicarla a título personal o de algún candidato de su partido.

Sino que, expresamente, el promocional refiere un mensaje genérico y político del partido: *vayamos juntos ciudadanía y partido, por un México para todos!*, lo cual, en principio, no exalta su imagen, sino la visión del partido, para lo cual, la Constitución

otorgó a los partidos la posibilidad de acceder a los tiempos del Estado.

Además, ciertamente, como lo consideró la responsable, de un análisis preliminar de los promocionales, en el contexto de una medida preventiva, no se advierte en específico:

Una sobreexposición sistemática del dirigente partidista en franca violación al modelo de comunicación política, que prohíbe la difusión de imagen, pues Agustín Basave Benitez actúa como presidente del partido y no tiene el carácter de servidor público, a partir de la cual expresa la posición de dicho instituto político sobre la situación actual del país, en contravención a la restricción prevista por el artículo 134 de la Constitución, ya que, efectivamente, esta se refiere a servidores públicos o funcionarios gubernamentales.

Ni esta Sala Superior advierte elementos para considerar, en un ejercicio de apariencia del buen derecho, que los spots constituyan actos anticipados de campaña, porque en el mencionado contenido de los promocionales difundidos no se advierte algún llamado al voto o expresión que denote, expresa o implícitamente, la búsqueda de apoyo a favor de algún candidato el PRD o del propio dirigente.

De manera que no les asiste razón a los actores en cuanto a que la determinación impugnada es violatoria del modelo de comunicación política, en tanto que sostienen su afirmación sobre la base de la supuesta sobreexposición del dirigente partidista denunciado, lo cual, como se ha razonado, no aconteció.

Finalmente, también resulta inexacta la afirmación de que la resolución transgrede el principio de exhaustividad pues, en contra de lo que sostienen los recurrentes, la responsable analizó el promocional en cuestión, no solamente para verificar si, bajo la apariencia del buen derecho, podía constituir “propaganda personalizada y sobreexposición”, sino que verificó si preliminarmente podían actualizarse un uso indebido de la pauta, o actos anticipados de campaña, para lo cual la Comisión responsable expresó las razones resumidas en esta ejecutoria, máxime que éstas en modo alguno son controvertidas por los actores.

Conclusión.

Por tanto, esta Sala Superior considera que la determinación de negar las medidas cautelares es conforme a Derecho y, por tanto, debe confirmarse, porque la Comisión de Quejas y Denuncias responsable actuó debidamente al verificar que, en principio, en un ejercicio de apariencia del buen derecho, los promocionales denunciados, en los que aparece la imagen del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, no pueden causar daños irreparables a los principios de la materia electoral, pues de su análisis preliminar no se advierte que sean contrarios al sistema constitucional de comunicación política, dado que no tienen una finalidad abierta de posicionar electoralmente al dirigente partidista ni aparecen datos que revelen un posible acto anticipado de campaña.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumula el expediente SUP-REP-21/2016 al diverso SUP-REP-20/2016, por lo que se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se confirma el acuerdo ACQyD-INE-11/2016, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Notifíquese conforme a Derecho

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase las constancias correspondientes a las partes.

Así, **por unanimidad de votos** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO