

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-85/2017

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**MAGISTRADA ENCARGADA
DEL ENGROSE:** JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: ANGEL
FERNANDO PRADO LÓPEZ

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil diecisiete.

Sentencia que **revoca** el acuerdo ACQyD-INE-72/2017 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que declaró **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada respecto del promocional denominado “Oferta”, con folios RV00445-17 (versión televisión), y RA00432-17 (versión radio), pautado por el partido Nueva Alianza, en el Estado de México para el periodo de campaña.

I. ANTECEDENTES

SUP-REP-85/2017

1. Inicio del proceso electoral. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto local celebró sesión para dar inicio al proceso electoral ordinario dos mil dieciséis-dos mil diecisiete, para elegir Gobernador en el Estado de México.

2. Campaña. Las campañas se llevarán a cabo del tres de abril al treinta y uno de mayo,¹ en términos del calendario del proceso electoral aprobado por el Instituto local.

3. Denuncia. El primero de mayo, MORENA denunció ante la Unidad el presunto uso indebido de pauta en tiempos de radio y televisión, al partido Nueva Alianza, derivado de la difusión del promocional denominado “Oferta”, identificados con folios RV00445-17 (versión televisión), y RA00432-17 (versión radio).

Asimismo, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares para el efecto de que se impidiera la transmisión de los mismos.

4. Registro, admisión y reserva de emplazamiento. El veintinueve de abril, la Unidad tuvo por recibida la denuncia y le asignó el número de expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/105/2017, admitió la denuncia y reservó el emplazamiento a las partes hasta culminar la etapa de investigación.

5. Acuerdo impugnado. El treinta de abril, la Comisión dictó el acuerdo ACQyD-INE-72/2017, en el que declaró improcedente la adopción de medida cautelar respecto de los promocionales denunciados

¹ Las fechas que se citan a continuación, salvo identificación de otro año, corresponden al dos mil diecisiete.

Lo anterior, porque bajo la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, el referido promocional se encuentra dentro del orden legal ya que, si bien no aparece de manera directa el candidato postulado por la coalición, el mensaje se enmarca dentro de las propuestas de campaña de los partidos políticos coaligados, así como de su candidato, amparados bajo la libertad de expresión, dentro del actual proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México.

6. Medio de impugnación. Inconforme con lo anterior, el primero de mayo, MORENA interpuso el recurso que se resuelve.

7. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. El INE realizó el trámite correspondiente a la demanda del recurso, y la remitió a este órgano jurisdiccional junto con el informe circunstanciado y demás constancias que estimó pertinentes para la resolución del asunto.

8. Turno a ponencia. Mediante el proveído respectivo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-85/2017**, 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.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Mediante el auto respectivo, el Magistrado Instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, agotada la instrucción la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

10. Engrose. Posteriormente, el Magistrado instructor sometió a consideración de esta Sala Superior el proyecto de resolución correspondiente, en el cual se propuso confirmar el acuerdo impugnado. Dicho proyecto fue rechazado por mayoría de votos, encargándose del engrose la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior es competente para resolver este recurso, porque se impugna la negativa de adoptar medidas cautelares por parte de la Comisión, en un procedimiento especial sancionador.²

2. Procedibilidad. El medio de impugnación que se examina reúne los requisitos establecidos en la Ley de Medios, como enseguida se expone:

a) Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable; contiene el nombre y firma autógrafa del representante del partido político recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto controvertido y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Cumple con este requisito, ya que el acuerdo recurrido fue notificado al inconforme el treinta de

² Con fundamento en lo dispuesto 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) y 2, de la Ley de Medios.

abril, en tanto que el recurso lo interpuso a las catorce horas con treinta y seis minutos del primero de mayo, es decir, dentro del lapso de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación, que establece el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley de Medios.

c) Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque el recurso se interpone por MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General, cuya personería le reconoce la propia autoridad responsable en su informe circunstanciado, en términos del artículo 18 de la Ley de Medios, lo cual resulta suficiente para tener por satisfecha la exigencia normativa.

d) Interés jurídico. Se surte el requisito, porque el recurrente alega como acto controvertido, el acuerdo de la Comisión que declaró improcedente su solicitud para adoptar medidas cautelares respecto del promocional denominado “Oferta”, con folios RV00445-17 (versión televisión), y RA00432-17 (versión radio), pautado por el partido Nueva Alianza, y se trata precisamente del denunciante, que presentó el escrito en el cual, entre otras cuestiones, solicitó las medidas cautelares que se declararon improcedentes.

e) Definitividad. De la normativa aplicable se desprende que no se prevé algún otro medio de impugnación que deba

SUP-REP-85/2017

agotarse antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por colmado el requisito de procedencia en análisis.

III. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

1. Marco normativo

a) Medidas cautelares.

Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, esta Sala Superior ha sustentado³ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de

³ Vid. **Jurisprudencia 14/2015**, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en los artículos 4, párrafo 2, 38, párrafos 1 y 3, 39, párrafo 1, establece:

- 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 y que éstos 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.

SUP-REP-85/2017

En ese contexto, este Tribunal ha considerado⁴ que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que, la espera de la resolución definitiva, generaría la desaparición de la materia de la controversia. Asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
- Finalmente, se advierte que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues

⁴ Vid. Las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

- En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

2. Planteamiento de la controversia.

MORENA ***pretende*** que se revoque el acuerdo impugnado y se ordene el retiro del promocional denunciado en su versión de televisión y radio.

La ***causa de pedir*** en que sustenta su inconformidad es la violación a los principios de legalidad, falta de exhaustividad e incorrecta motivación de la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, por las siguientes razones:

SUP-REP-85/2017

a) En el promocional no se advierte un genuino ejercicio de promoción del voto, respecto de la imagen y propuestas del candidato de la coalición innominada que postula a Alfredo del Mazo Maza, así como de las propuestas y plataforma electoral registrada.

En el parecer del recurrente, no se identifica plenamente al candidato a Gobernador postulados por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, no existe centralidad en la campaña del candidato a la Gubernatura, carece de elementos que promocionen el voto hacia el candidato y su plataforma, y tampoco hacia el partido.

Lo que infringe lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 4 de la Ley de Partidos.

b) La Comisión reconoce que la propaganda denunciada no puede considerarse de campaña, pues en ella se realizan manifestaciones de índole genérico.

En este sentido, MORENA aduce que al tratarse de propaganda que trata de asuntos de interés general, se impide identificar al candidato a la coalición postulante.

c) Existe la obligación legal que en los promocionales de coaliciones aparezca la referencia al candidato postulado, y si bien no le pasa desapercibido que los partidos integrantes de la coalición acceden a su prerrogativa de radio y televisión por separado, esto no impide que cada instituto identifique al candidato y al partido responsable del mensaje.

En su parecer existe una violación al modelo de comunicación política, y al principio de equidad, al impedir a los ciudadanos saber qué partidos apoyan al candidato y genera la impresión que los votantes pueden votar por opciones distintas, cuando en realidad son una coalición.

d) Aduce que le ocasiona agravio la negativa de la responsable a adoptar medidas cautelares bajo tutela preventiva bajo el argumento que no pueden decretarse sobre hechos futuros de realización incierta, sino que son hechos que obran y están consignados en autos.

Estima que su solicitud de tutela preventiva recayó sobre una posibilidad real y existencia objetiva de advertir a los partidos integrantes de la coalición que postula a Alfredo del Mazo Maza de la necesidad que incluyan en sus promocionales a su candidato.

3. Consideraciones de la responsable.

En el acuerdo controvertido, la Comisión responsable consideró improcedente la adopción de la medida cautelar a la luz de los siguientes argumentos:

a) Los promocionales denunciados, bajo una apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, se encuentran dentro del orden legal, porque si bien no aparece de manera el candidato que se vería beneficiado con la propaganda, el mensaje se refiere a temas de mejora del transporte público, escuelas y becas, que se enmarcan dentro de las propuestas de campaña de los partidos

SUP-REP-85/2017

coaligados y su candidato.

b) La propaganda electoral puede realizarse por los candidatos, así como por los partidos políticos, sus dirigentes o voceros, y los partidos serán quienes determinen el contenido de su propaganda, así como quién debe aparecer en sus promocionales, atentos a su derecho de autodeterminación y estrategia de campaña.

c) Los promocionales que difunden los partidos políticos están amparados bajo la libertad de expresión y sólo en caso de actualizarse alguna de las restricciones al citado derecho pueden ser sujeto a restricciones y a medidas cautelares.

En el caso, no se advierte alguna conducta que exija la restricción de la libertad de expresión de Nueva Alianza, así como el derecho a la información de la ciudadanía, o bien se ponga en riesgo la equidad en la contienda, puesto que la finalidad del promocional es exponer las propuestas, posiciones o críticas de dicho partido en el marco de la elección local en curso, lo que coincide con el fin de la propaganda electoral que se difunde en periodo de campaña.

Asimismo, se trata de un posicionamiento de Nueva Alianza a modo de crítica respecto del sistema de transporte público, seguridad en el mismo, escuelas, más apoyos a becas; todo enfocado al Estado de México, y se hace referencia al final del promocional a la coalición que postula a Alfredo del Mazo Maza.

d) Se trata de propaganda electoral, porque se menciona a la

coalición y a sus integrantes, se hace un llamado implícito a votar por Nueva Alianza, al señalar la expresión “*Corrijamos lo que está mal sin rollos políticos, Partido Turquesa, somos Nueva Alianza.*”

El material se encuentra pautado por Nueva Alianza para el proceso electoral del Estado de México, y es parte de los temas registrados en la plataforma electoral de la coalición ante la autoridad administrativa local.

e) El hecho que no aparezca en el promocional el candidato Alfredo del Mazo Maza, no es razón suficiente para concluir que en apariencia del buen derecho, exista un uso indebido de la pauta.

Si bien en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-75/2017 se estimó que se deben incluir referencias a los candidatos que postulan en los promocionales de partidos políticos, en el caso estimó que la propaganda en estudio tiene como finalidad ganar adeptos o desalentar el voto en contra de otros institutos políticos.

Y si Nueva Alianza postuló a Alfredo del Mazo Maza, es lógico que las propuestas emitidas en el promocional lo beneficien, sin que necesariamente se incluya su imagen.

f) En cuanto a la tutela preventiva, la Comisión señaló la petición de MORENA de ordenar a Nueva Alianza ajuste los mensajes de sus promocionales a la etapa de campaña y abstenerse de usar indebidamente la pauta, es improcedente.

Lo anterior, porque bajo la apariencia del buen derecho, el

SUP-REP-85/2017

promocional denunciado se encuentra dentro de los límites legales para su difusión, por la que la petición de adoptar una tutela preventiva es improcedente.

Por todo lo anterior, la autoridad responsable concluyó que no era procedente la adopción de medidas cautelares para evitar la difusión del promocional denunciado.

4. Cuestión a resolver

De acuerdo con lo expuesto por el partido recurrente, se advierte que su pretensión consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, para efecto de que se declare procedente la adopción de la medida cautelar solicitada y, por ende, se ordene la suspensión de la difusión del promocional objeto de denuncia en sus versiones de radio y televisión.

La causa de pedir radica en que, desde su perspectiva, indebidamente la Comisión de Quejas determinó que el promocional denunciado se ajusta al contenido que debe cumplir la propaganda que difunden los partidos políticos en radio y televisión durante las campañas electorales.

5. Análisis de los agravios.

Del análisis de los argumentos y medios de convicción derivados del expediente que se estudia, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, los agravios expresados por el partido recurrente son esencialmente **fundados y**

suficientes para revocar el acuerdo reclamado, en virtud de los razonamientos que a continuación se exponen.

a) Caso concreto.

El partido político recurrente sostiene que en los promocionales no se realiza un genuino ejercicio de promoción del voto, porque no se identifica plenamente al candidato Alfredo del Mazo Maza, no existe centralidad en su campaña, carece de elementos que promuevan el voto hacia el candidato, la plataforma electoral y al partido o coalición.

También señala que la Comisión reconoce que la propaganda denunciada no puede considerarse de campaña, pues en ella se realizan manifestaciones de índole genérico.

De acuerdo al criterio reiterado por esta Sala Superior, las manifestaciones expuestas por MORENA son fundadas, ya que existe un posible uso indebido de la pauta al no ajustarse los promocionales denunciados al contenido de los mensajes en una etapa de campaña electoral.

La anterior conclusión tiene sustento en lo siguiente. El modelo de comunicación política se sustenta, principalmente, en el hecho de que los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los de medios de comunicación social⁵.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base III y artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

SUP-REP-85/2017

Los artículos 159 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral y 65 y 70 del Código Electoral del Estado de México, establecen que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Es a través del uso de ésta prerrogativa que pueden difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular⁶.

En tal sentido, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada precisamente a hacer prevalecer los fines específicos para los que precisamente fue asignada, a fin de evitar conductas que a la postre pudieran constituir una simulación o un fraude a la ley.

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

Esto, ya que de no seguir dichas directrices, se desnaturalizaría el propio modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a dichos tiempos en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente

⁶ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 159, párrafo segundo.

a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

Ahora bien, en el presente caso lo que se estudia es el contenido de un promocional en sus versiones para radio y televisión difundido por el Partido Nueva Alianza, en ejercicio de sus prerrogativas de acceso a los medios de comunicación social durante la etapa de campaña en el proceso electoral ordinario del Estado de México.

Por cuanto hace al concepto de propaganda electoral, los artículos 242, párrafos tres y cuatro de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 256, párrafos tres y cuatro del Código Electoral del Estado de México, la definen como **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 y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

Asimismo, el artículo 242 de la aludida Ley, en su segundo párrafo establece que se entenderá 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 y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por su parte, el Código Electoral del Estado de México en su artículo 256, dispone que la campaña electoral es el conjunto

SUP-REP-85/2017

de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes con la finalidad **de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno.**

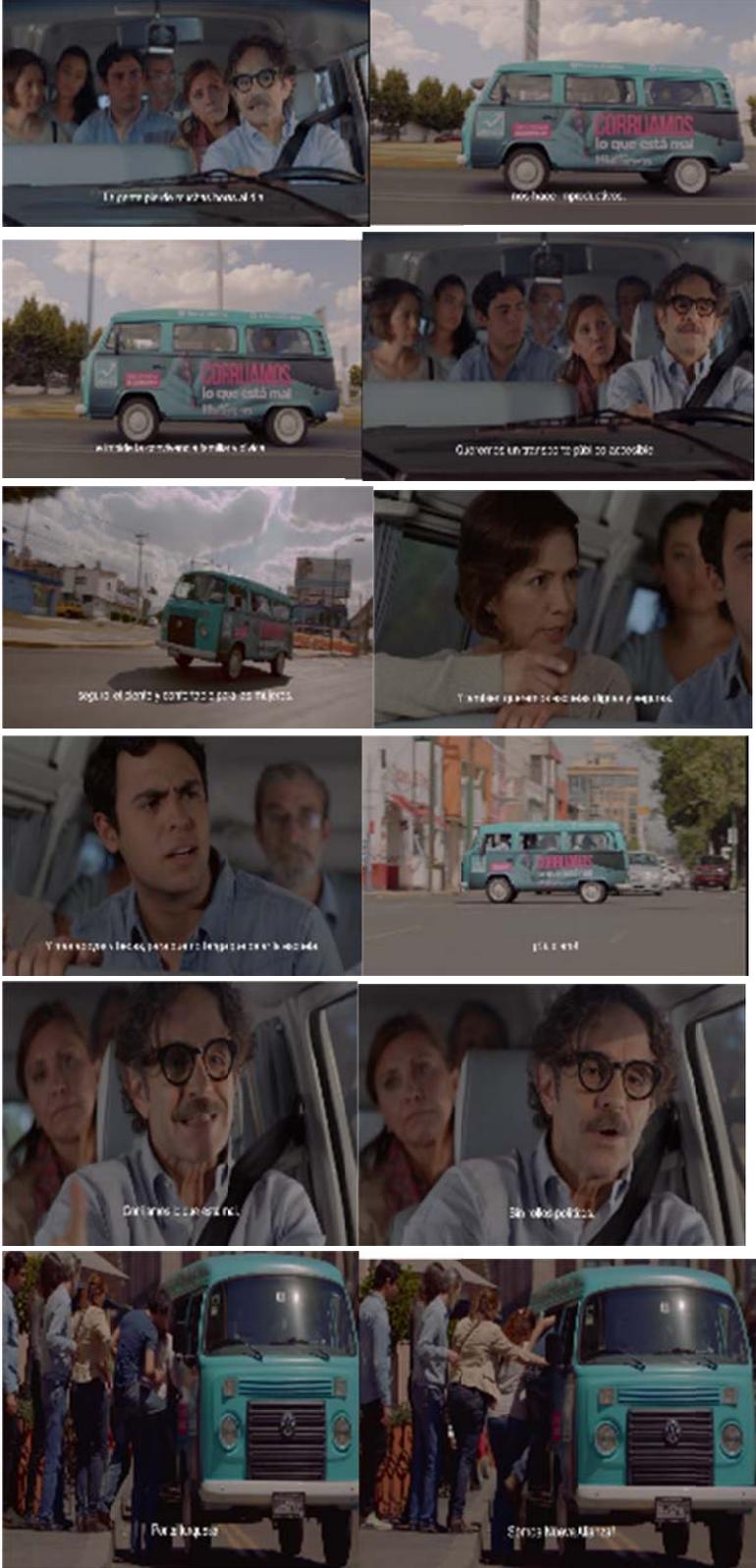
En tales condiciones se pueden afirmar que los partidos políticos, en uso de sus prerrogativas en radio y televisión pueden difundir durante el periodo de campaña respectivo, propaganda electoral con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas, en la que deberán hacer mención a sus programas y acciones contenidos en sus documentos básicos, pero con énfasis en la candidatura que se postule⁷.

b) Análisis de los promocionales

Los promocionales denunciados pautados por Nueva Alianza para difundirse **durante el periodo de campaña** del proceso electoral local del Estado de México, son los siguientes:

“Oferta”, con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	Gabriel Quadri: El transporte público en el Estado de

⁷ Véanse los precedentes SUP-REP-58/2017 y SUP-REP-75/2017.

“Oferta”, con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>México, es un desastre.</p> <p>La gente pierde muchas horas al día, nos hacemos improductivos, e impide la convivencia familiar y cívica.</p> <p>Queremos un transporte público accesible, seguro, eficiente y confiable para las mujeres.</p> <p>Voz femenina: Y también queremos escuelas dignas y seguras.</p>

"Oferta", con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Voz masculina: Y más apoyos y becas, para que no tenga que dejar la escuela.</p> <p>¡Sí, claro!</p> <p>Gabriel Quadri: Corrijamos lo que está mal.</p> <p>Sin rollos políticos</p> <p>Ponte turquesa.</p> <p>¡Somos Nueva Alianza!</p>

El promocional en su versión para radio, contiene el mismo audio, con el añadido al final en voz en *off*: "Coalición para la gubernatura del Estado de México, Nueva Alianza, Encuentro Social, PRI, Partido Verde."

A juicio de esta Sala Superior, los planteamientos de MORENA son **fundados** puesto que, si bien se hacen menciones sobre ciertas situaciones y problemas sucedidos

en el Estado de México; lo cierto es que, de un análisis preliminar, no es posible advertir la existencia de centralidad en la campaña sea de manera directa o indirecta del candidato de la Coalición a la cual pertenece el instituto político denunciado, sino que de manera destacada aparecen únicamente Gabriel Quadri acompañado de un grupo de ciudadanos, cuestión que rebasa el marco normativo y propósito de las campañas que es precisamente dar a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada, en el caso la de Alfredo del Mazo Maza.

En efecto, el modelo de comunicación política vigente se implementó con la finalidad de evitar que las contiendas electivas se afecten indebidamente a partir de aportaciones o participaciones de entidades, sujetos y servidores públicos que deben permanecer al margen de los procesos electorales. También tuvo por objeto señalar las bases y directrices que deben seguirse en el uso de los tiempos en radio y televisión que se conceden a los partidos políticos para su promoción permanente y aquella relativa a los procesos electorales. Entre ellas, la correspondiente a las campañas.

Esto significa, que el contenido de la campaña electoral indica que debe existir un genuino ejercicio de promoción del voto, en el cual se debe identificar plenamente al sujeto registrado que participa en la contienda electoral, sea de manera directa, es decir, mediante su aparición preponderante tanto en imagen como en voz, o bien de forma

SUP-REP-85/2017

indirecta siempre y cuando la referencia a la candidatura ocupe la centralidad del discurso.

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.

De tal manera, la exposición clara del sujeto (directa o indirecta) implica el papel protagónico de la persona registrada en la contienda electoral frente al conjunto de elementos visuales, auditivos y textuales, a fin de evidenciar preponderantemente la imagen o voz de la persona en la que recayó la candidatura.

Tal requisito no constituye una exigencia estéril. Por el contrario, la centralidad del sujeto en los términos apuntados, permite al electorado eventualmente asociar propuestas con un nombre e imagen determinada a fin de que, llegada la etapa de reflexión, pueda vincular con certeza las propuestas de campaña con una candidatura determinada.

En el caso particular, bajo un análisis preliminar de los promocionales denunciados, se advierte la ausencia total de la presentación de la candidatura de Alfredo del Mazo Maza, quien representa a la Coalición a la que pertenece el partido Nueva Alianza.

Por el contrario, el contenido del promocional está direccionado a la voz, imagen y discurso de Gabriel Quadri,

acompañado de otros ciudadanos, respecto de su percepción sobre ciertos problemas y necesidades en el Estado de México en temas como el transporte público, la exigencia de contar con escuelas dignas y seguras y los apoyos para becas con fines educativos.

Si bien en los promocionales se hace mención al Estado de México y en uno de ellos se hace alusión a la Coalición, lo cierto es que de un análisis preliminar, no es posible advertir la existencia de centralidad en la difusión de la imagen del candidato de tal Coalición que integran los partidos denunciados, entendiéndose por centralidad que en el spot se dé a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada ya sea a través de la imagen del candidato, o bien, mediante la identificación de su nombre, propuestas de campaña, ideología, o plataforma electoral de los institutos políticos que lo postulan, en los cuales se identifique al candidato que se ésta promocionando, pues esa es precisamente la finalidad de las campañas electorales, por lo que no pueden utilizarse dichos tiempos en radio y televisión, en dicha etapa para promocionar la imagen o ideología de una persona que no es candidato en dicho proceso electoral.

En este sentido, la referencia al Estado de México y algunos de los problemas sucedidos en él, se ve disminuida en su contexto, frente a la predominante presencia de la voz e imagen de Gabriel Quadri y otros ciudadanos, por lo que no puede considerarse que se haga una referencia directa o indirecta del candidato registrado por la Coalición.

SUP-REP-85/2017

Ciertamente, la circunstancia de que sólo aparezca y se escuche como figura central de Gabriel Quadri, bajo la apariencia del buen derecho puede constituir un uso indebido de la pauta, pues podría provocar que el receptor asuma que el posicionamiento político que se hace es a su nombre o a nombre del partido Nueva Alianza, sin que se establezca una relación con el candidato de la Coalición.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior considera que en asuntos como el que nos ocupa, el análisis preliminar se debe enfocar a revisar que los promocionales cumplan con los requisitos formales de la propaganda de campaña electoral, y que su contenido no rebase las finalidades para las cuales fueron pautados.

Por ello, a partir de un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, y toda vez que se evidenció la preponderante aparición de la imagen, voz y discurso de Gabriel Quadri, y no del candidato de la Coalición, ante la probable existencia de la violación por uso indebido de la pauta, derivada de la desnaturalización del objeto de la propaganda de campaña al destinarse los tiempos del estado para fines distintos a los previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima que los spots denunciados, resultan insuficientes para promover la candidatura, propuestas y plataforma del candidato Alfredo del Mazo Maza.

No es óbice a lo anterior que se inserte al final del promocional la frase *“Coalición para la gubernatura del Estado de México, Nueva Alianza, Encuentro Social, PRI,*

Partido Verde” pues tal inserción no cambia la evidente ausencia de promoción que debía imperar respecto a la candidatura de Alfredo del Mazo Maza, quien debe tener un papel protagónico en la contienda electoral a fin de que el electorado la conozca, la identifique, se informe de sus propuestas de campaña y de la plataforma electoral registrada.

Así, la medida cautelar adquiere justificación pues conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior en los diversos expedientes SUP-REP-58/2017 y SUP-REP-75/2017, se considera que, en tanto no se advierta en los promocionales de campaña, una relación directa o indirecta entre su contenido y la candidatura de la Coalición, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se podría configurar un uso indebido de la pauta.

c) Improcedencia de la medida cautelar por tutela preventiva.

Sobre el señalamiento de MORENA que la responsable se negó a adoptar medidas cautelares bajo tutela preventiva con el argumento que no pueden decretarse sobre hechos futuros de realización incierta, es infundado.

Esta Sala Superior ha sustentado⁸ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en

⁸ Véase la **Jurisprudencia 14/2015**, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

SUP-REP-85/2017

la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Estas facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues como se señaló su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados.

En ese orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior el agravio relativo a que escapa al ámbito de atribuciones de la Comisión de Quejas y Denuncias responsable emitir una determinación de tutela preventiva, sobre actos futuros de realización incierta⁹, en especial cuando una determinación de esa naturaleza, podría constituir en el caso particular, un acto de censura previa.

Lo anterior, toda vez que, si bien la Comisión responsable está facultada para ordenar medidas cautelares, éstas no deben versar sobre actos futuros de realización incierta, pues dicha autoridad no puede hacer extensivos los efectos de la figura de la tutela preventiva a situaciones que constituyen actos de probable realización, lo cual escapa a su naturaleza, ya que solamente deben impactar en el procedimiento iniciado con motivo de una denuncia.

⁹ Véase SUP-REP-66/2017.

Por tanto, las facultades de la autoridad administrativa electoral no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues como se señaló su naturaleza es claramente preventiva y **sujeta a los promocionales denunciados**, lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización, ya que con su dictado se pretende cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral, en tanto se resuelve el fondo de la controversia motivo de la denuncia, por lo que las medidas son accesorias, lo cual las hace depender de un procedimiento principal, impidiendo que sus efectos se extiendan a situaciones que aún no acontecen.

En razón de lo anterior, el agravio señalado deviene en **infundado**.

d) Efectos

Por tanto, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado y ordenar que, **de inmediato**, la suspensión de la transmisión de los promocionales identificados como “Oferta”, con folios RV00445-17 (versión televisión), y RA00432-17 (versión radio).

Razón por la cual, se vincula de manera directa a la **Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral**, para que, en términos de la normativa aplicable y con base en las

SUP-REP-85/2017

facultades que tiene asignadas, lleve a cabo las diligencias necesarias para suspender la transmisión de los promocionales mencionados.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo ACQyD-INE-72/2017 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE; como corresponda.

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

Así, por mayoría de votos de las Magistradas Janine M. Otálora Malassis, Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como de los Magistrados José Luis Vargas Valdez y Felipe Alfredo Fuentes Barrera, con el voto en contra de los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón, Felipe de la Mata

Pizaña e Indalfer Infante Gonzales, lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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**

SUP-REP-85/2017

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-85/2017

Respetuosamente, disentimos con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría que confirma el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que, entre otras cuestiones, declaró procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por MORENA.

ÍNDICE

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS	
1. Decisión de la mayoría	30
2. Análisis de los promocionales	33
3. Disenso	35
4. Propuesta del disenso	38
ANEXO	40
Proyecto presentado por el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña que fue rechazado con el voto en contra de los Magistrados Janine M. Otálora Malassis, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Mónica Aralí Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez. Anexado como voto particular junto con los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón.	41

1. Decisión de la mayoría

La mayoría de los integrantes de este órgano jurisdiccional consideran que las manifestaciones expuestas por MORENA son fundadas, ya que existe un posible uso indebido de la pauta al no ajustarse los promocionales denunciados al contenido de los mensajes en una etapa de campaña electoral.

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

Esto, ya que de no seguir dichas directrices, se desnaturalizaría el propio modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a dichos tiempos en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

En el mismo sentido, sostienen que el modelo de comunicación política vigente se implementó con la finalidad de evitar que las contiendas electivas se afecten indebidamente a partir de aportaciones o participaciones de entidades, sujetos y servidores públicos que deben permanecer al margen de los procesos electorales.

Se señala que esto tuvo por objeto señalar las bases y directrices que deben seguirse en el uso de los tiempos en radio y televisión que se conceden a los partidos políticos para su promoción permanente y aquella relativa a los procesos electorales. Entre ellas, la correspondiente a las campañas.

SUP-REP-85/2017

Esto significa, que el contenido de la campaña electoral indica que debe existir un genuino ejercicio de promoción del voto, en el cual se debe identificar plenamente al sujeto registrado que participa en la contienda electoral, sea de manera directa, es decir, mediante su aparición preponderante tanto en imagen como en voz, o bien de forma indirecta siempre y cuando la referencia a la candidatura ocupe la centralidad del discurso.

En tal virtud, la sentencia de la mayoría concluye que, del análisis preliminar a la propaganda denunciada, se advierte la ausencia total de la presentación de la candidatura de Alfredo del Mazo Maza, quien representa a la Coalición a la que pertenece el Partido Nueva Alianza, y menos aún se señala la plataforma electoral registrada.

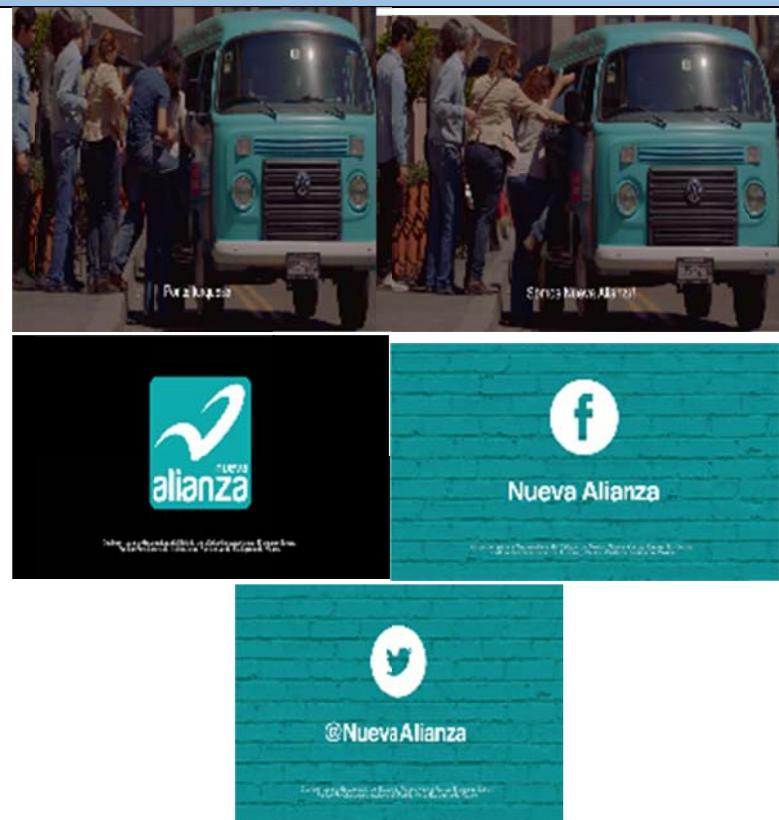
Por el contrario, el contenido del promocional está direccionado a la voz, imagen y discurso de Gabriel Quadri, acompañado de otros ciudadanos, respecto de su percepción sobre ciertos problemas y necesidades en el Estado de México en temas como el transporte público, la exigencia de contar con escuelas dignas y seguras y los apoyos para becas con fines educativos.

Así, la circunstancia de que sólo aparezca y se escuche como figura central de Gabriel Quadri, bajo la apariencia del buen derecho puede constituir un uso indebido de la pauta, pues podría provocar que el receptor asuma que el posicionamiento político que se hace es a su nombre o a nombre del partido Nueva Alianza, sin que se establezca una relación con el candidato de la Coalición.

Razonamiento que no compartimos los suscriptores del presente voto porque, desde nuestra óptica, contrario a lo sostenido por la mayoría, estimamos, en un análisis preliminar, que se trata de propaganda válida.

“Oferta”, con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO

“Oferta”, con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Gabriel Quadri: El transporte público en el Estado de México, es un desastre.</p>
	<p>La gente pierde muchas horas al día, nos hacemos improductivos, e impide la convivencia familiar y cívica.</p>
	<p>Queremos un transporte público accesible, seguro, eficiente y confiable para las mujeres.</p>
	<p>Voz femenina: Y también queremos escuelas dignas y seguras.</p>
	<p>Voz masculina: Y más apoyos y becas, para que no tenga que dejar la escuela.</p>
	<p>¡Sí, claro!</p> <p>Gabriel Quadri: Corrijamos lo que está mal.</p>
	<p>Sin rollos políticos</p> <p>Ponte turquesa.</p> <p>¡Somos Nueva Alianza!</p>

"Oferta", con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	

2. Análisis de los promocionales.

Quienes suscribimos el presente voto, **consideramos que la propaganda denunciada es de índole electoral**, como lo razonó la responsable.

De un análisis preliminar, y en apariencia del buen derecho, en el promocional denunciado por el MORENA, si bien no hace una aparición el candidato Alfredo del Mazo Maza, postulado por la coalición en la cual forma parte Nueva Alianza, el contenido versa sobre temas referentes al proceso electoral en curso del Estado de México.

El promocional no es de carácter genérico, sino constituye un posicionamiento de Nueva Alianza sobre problemáticas y propuestas de solución en el Estado de México.

El promocional se encuentra directamente relacionado con el actual proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México, por lo siguiente:

1. Es pautado por un partido político integrante de la coalición que postula como candidato a Alfredo del Mazo Maza, tal situación se advierte del promocional;
2. Se abordan de temas de la plataforma electoral registrada por dicha coalición;¹⁰
3. Principalmente al final del promocional se expresa que tiene que ver con el cargo de elección de Gobernador de dicha entidad federativa.¹¹
4. Es pautado en los tiempos correspondientes a su prerrogativa de radio y televisión para el periodo de campaña en el Estado de México;

Por ello, en un análisis preliminar, constituye un posicionamiento vinculado al proceso electoral del Estado de México.

En atención a lo anterior, consideramos que, si bien no hay mención expresa del candidato postulado por la coalición de la que forma parte el Partido Nueva Alianza, se trata de propuestas de gobierno contenidas en la plataforma electoral correspondiente y se identifica que

¹⁰ Específicamente con las expresiones siguientes:

- *Un transporte público accesible, seguro, eficiente y confiable para las mujeres.*
- *Y también queremos escuelas dignas y seguras.*
- *Y más apoyos y becas, para que no tenga que dejar la escuela.*

Con las propuestas siguientes:

- Implementar medidas que permitan dar prioridad a los peatones y al transporte público, que debe tener buena calidad y ser suficiente para las necesidades de la población que depende de él.
- Implementar un programa integral de transporte de calidad para los habitantes de la entidad.
- Diseñar e instrumentar programas de seguridad en el transporte público que procuren la convivencia entre los sexos.
- Seguir promoviendo la entrega de becas escolares para evitar la deserción e incluir nuevas modalidades de becas que ayuden a la población joven vulnerable a formar parte de la vida escolar.
- Aumentar la inversión en infraestructura educativa, con instalaciones dignas y completas, haciendo especial énfasis en las escuelas multigrado y de tiempo completo.
- Implementar estrategias que respalden las condiciones necesarias de seguridad y equipamiento en los espacios académicos.
- Fortalecer la oferta de becas, especialmente para jóvenes en condiciones de marginación.

Fuente: Plataforma y Programa de Gobierno 2017-2023. Consultable en:

http://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionX/plataformas/2017/5_Coa_PRI_PVEM_NA_ES_2017.pdf

¹¹ Con la leyenda “Coalición para la gubernatura del Estado de México, Nueva Alianza, Encuentro Social, Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México.”

SUP-REP-85/2017

se trata de propaganda para la coalición, emitida por el Partido Nueva Alianza, siendo responsable del mensaje, como lo exige la Ley de Partidos.

3. Disenso

Ahora bien, como ya lo adelantamos, en un examen preliminar, consideramos que **la propaganda de campaña no debe ajustarse necesariamente a la aparición o referencias expresas al candidato de la coalición.**

En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y coaliciones pueden en su propaganda de radio y televisión abarcar distintos temas como asuntos de interés general, contraste de opciones de gobierno, respuestas a críticas, posicionamientos en contra de otras opciones, entre otros; sin más límites que el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social, el orden público, y a los principios rectores del proceso electoral, así como de evitar la calumnia.

Si bien la finalidad de la propaganda de campaña es promover una candidatura, solicitar el voto o difundir una plataforma, la cual se extrae de los artículos 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 256 del Código Electoral del Estado de México, esto no implica que un partido o una coalición estén impedidos para cumplir con esas finalidades a través de una persona distinta al candidato o candidata que postulen, o bien a través de una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen del contendiente como su figura central.

La necesidad de que el electorado pueda identificar una candidatura determinada no justifica limitar la estrategia de campaña o el contenido del material propagandístico de los partidos; y el hecho de que los promocionales sirvan para que la ciudadanía identifique a una

candidatura o propuesta determinada, no significa que sea un imperativo.

En todo caso, el hecho de que los promocionales no se centren en la figura central de la persona que postulan es un balance que pueden determinar a partir de su derecho de autoorganización, sin que necesariamente deban articular toda su campaña en torno a su candidato o candidata.

Las coaliciones o partidos políticos pueden buscar hacer énfasis en la figura de la persona que se postula en algún momento de la campaña, o bien, centrarse en otros aspectos que les resulten benéficos para ganar adeptos o descalificar a sus adversarios, en un contexto específico, ateniendo a su conveniencia.

Razonar que la propaganda de campaña necesariamente debe promocionar, de manera central la figura de algún candidato, se aparta de la concepción amplia del contenido de la propaganda electoral que esta Sala Superior ha reconocido en su jurisprudencia y, en todo caso, su particular exigencia requiere de una conclusión a la que se arribe a partir de un estudio que concierne al fondo del asunto.

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, puede sostenerse que se no se aprecia que una condición de validez (preliminar o no) de la propaganda de campaña sea la presencia de una candidatura en la misma; en cambio, la Sala Superior ha considerado que el contenido de los promocionales puede abarcar distintos temas que motiven el debate público, ya sea que la candidatura respectiva aparezca o no en el anuncio.

SUP-REP-85/2017

Además, desde una óptica preliminar, consideramos que la centralidad del sujeto es un elemento para describir una candidatura, no una obligación respecto de la forma en que deben promocionarse los candidatos de radio y televisión.

Ante la ausencia de disposiciones que expresamente obliguen a que en los promocionales de campaña aparezca la candidatura correspondiente como figura protagónica; y ante la inexistencia de una prohibición categórica que impida la difusión de mensajes genéricos durante el periodo de campaña, estos últimos promocionales están permitidos.

En el caso del promocional en análisis, a partir de un examen apriorístico no se aprecian elementos que generen confusión en el electorado, afecten la equidad en el proceso electoral en curso, como pudiera ser el llamado a votar por otro candidato distinto al postulado por la coalición, o calumnien a otros actores políticos.

En ese sentido, la temática que debe ocupar la centralidad del candidato para estimar la legalidad del promocional constituye un aspecto íntimamente vinculado con el fondo del procedimiento, lo que conlleva a la acreditación de una infracción que corresponde ponderar a la autoridad en su determinación final, por lo que en este momento debemos limitarnos a un examen preliminar, ya que las medidas cautelares se circunscriben a un enfoque apriorístico que permita dilucidar la exigencia de la tutela judicial y el temor fundado de que puedan trastocarse valores fundamentales en el proceso; elementos éstos que desde nuestra perspectiva no se satisfacen.

Por ello, no se justifica en el caso concreto, la adopción de medidas cautelares para impedir la difusión de los promocionales objeto de análisis.

5. Propuesta del disenso

Consecuentemente, la propuesta de los Magistrados disidentes es en el sentido de confirmar el acuerdo por el cual la Comisión de Quejas y Denuncias negó las medidas cautelares.

Lo anterior, sin que ello implique anticipar un pronunciamiento en torno al fondo del procedimiento del procedimiento especial sancionador, el cual, en su oportunidad, será resuelto por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

En tal virtud, votamos en contra del proyecto aprobado por la mayoría, al estimar que lo procedente es **revocar** el acuerdo controvertido.

Lo anterior, consistente con la propuesta de proyecto presentado por el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, rechazado por la mayoría que se anexa al presente.

Por todo lo antes dicho es que nos separamos de los criterios que derivan de este fallo.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZANA

SUP-REP-85/2017

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

ANEXO

Que consiste en el proyecto relativo al SUP-REP-85/2017, presentado en sesión privada del día cuatro de mayo de dos mil diecisiete, el cual fue rechazado por mayoría de cuatro votos, con el voto en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón.

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-85/2017

RECORRENTE: MORENA

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA

SECRETARIOS: JOSÉ ANTONIO
PÉREZ PARRA y FERNANDO
RAMIREZ BARRIOS

COLABORADORA: MARÍA
EUGENIA PAZARÁN ANGUIANO

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil diecisiete.

Sentencia que **confirma** el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que declaró **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada respecto del promocional denominado “Oferta”, con folios RV00445-17 (versión televisión), y RA00432-17 (versión radio), pautado por el partido Nueva Alianza, en el Estado de México para el periodo de campaña.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
I. ANTECEDENTES.	2
1. Inicio del proceso electoral	2
2. Campaña	2
3. Denuncia	2
4. Registro, admisión y reserva de emplazamiento	3
5. Acuerdo impugnado	3
6. Medio de impugnación	3
7. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior	3
8. Turno a ponencia	3
9. Radicación, admisión y cierre de instrucción	4
Análisis del asunto	4
I. Jurisdicción y competencia	4
II. Procedibilidad	4
a) Forma	4
b) Oportunidad	4

c) Legitimación y personería	5
d) Interés jurídico	5
e) Definitividad	5
III. Cuestión previa	5
IV. Estudio de fondo	6
1. Planteamiento de la controversia	6
2. Síntesis de la resolución	8
3. Litis	10
4. Metodología	10
5. Decisión de la Sala Superior	10
A) Análisis del promocional	11
1. Marco normativo	14
2. Propaganda electoral	15
B) Improcedencia de la medida	23
RESOLUTIVO	24

GLOSARIO

Comisión:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Código Local:	Código Electoral del Estado de México.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General del Partidos Políticos
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Nueva Alianza:	Partido político Nueva Alianza
MORENA/ recurrente:	Partido político MORENA
Recurso:	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Unidad:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto local celebró sesión para dar inicio al proceso electoral ordinario dos mil dieciséis-dos mil diecisiete, para elegir Gobernador en el Estado de México.

2. Campaña. Las campañas se llevarán a cabo del tres de abril al treinta y uno de mayo,¹² en términos del calendario del proceso electoral aprobado por el Instituto local.

¹² Las fechas que se citan a continuación, salvo identificación de otro año, corresponden al dos mil diecisiete.

SUP-REP-85/2017

3. Denuncia. El primero de mayo, MORENA denunció ante la Unidad el presunto uso indebido de pauta en tiempos de radio y televisión, al partido Nueva Alianza, derivado de la difusión del promocional denominado "Oferta", identificados con folios RV00445-17 (versión televisión), y RA00432-17 (versión radio).

Asimismo, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares para el efecto de que se impidiera la transmisión de los mismos.

4. Registro, admisión y reserva de emplazamiento. El veintinueve de abril, la Unidad tuvo por recibida la denuncia y le asignó el número de expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/105/2017, admitió la denuncia y reservó el emplazamiento a las partes hasta culminar la etapa de investigación.

5. Acuerdo impugnado. El treinta de abril, la Comisión dictó el acuerdo ACQyD-INE-72/2017, en el que declaró improcedente la adopción de medida cautelar respecto de los promocionales denunciados

Lo anterior, porque bajo la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, el referido promocional se encuentra dentro del orden legal ya que, si bien no aparece de manera directa el candidato postulado por la coalición, el mensaje se enmarca dentro de las propuestas de campaña de los partidos políticos coaligados, así como de su candidato, amparados bajo la libertad de expresión, dentro del actual proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México.

6. Medio de impugnación. Inconforme con lo anterior, el primero de mayo, MORENA interpuso el recurso que se resuelve.

7. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. El INE realizó el trámite correspondiente a la demanda del recurso, y la remitió a este órgano jurisdiccional junto con el informe circunstanciado y demás constancias que estimó pertinentes para la resolución del asunto.

8. Turno a ponencia. Mediante el proveído respectivo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-85/2017**, 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.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Mediante el auto respectivo, el Magistrado Instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, agotada la instrucción la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

ANÁLISIS DEL ASUNTO.

I. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior es competente para resolver este recurso, porque se impugna la negativa de adoptar medidas cautelares por parte de la Comisión, en un procedimiento especial sancionador.¹³

II. Procedibilidad. El medio de impugnación que se examina reúne los requisitos establecidos en la Ley de Medios, como enseguida se expone:

a) Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable; contiene el nombre y firma autógrafa del representante del partido político recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto controvertido y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Cumple con este requisito, ya que el acuerdo recurrido fue notificado al inconforme el treinta de abril, en tanto que el recurso lo interpuso a las catorce horas con treinta y seis minutos del primero de mayo, es decir, dentro del lapso de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación, que establece el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley de Medios.

¹³ Con fundamento en lo dispuesto 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 3°, párrafo 2, inciso f); 4°, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso b) y 2, de la Ley de Medios.

SUP-REP-85/2017

c) Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque el recurso se interpone por MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General, cuya personería le reconoce la propia autoridad responsable en su informe circunstanciado, en términos del artículo 18 de la Ley de Medios, lo cual resulta suficiente para tener por satisfecha la exigencia normativa.

d) Interés jurídico. Se surte el requisito, porque el recurrente alega como acto controvertido, el acuerdo de la Comisión que declaró improcedente su solicitud para adoptar medidas cautelares respecto del promocional denominado “Oferta”, con folios RV00445-17 (versión televisión), y RA00432-17 (versión radio), pautado por el partido Nueva Alianza, y se trata precisamente del denunciante, que presentó el escrito en el cual, entre otras cuestiones, solicitó las medidas cautelares que se declararon improcedentes.

e) Definitividad. De la normativa aplicable se desprende que no se prevé algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por colmado el requisito de procedencia en análisis.

III. Cuestión previa.

Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, esta Sala Superior ha sustentado¹⁴ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Por otra parte, cuando se impugnan las determinaciones de la autoridad

¹⁴ Véase la **Jurisprudencia 14/2015**, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

electoral administrativa, recaídas a las solicitudes de adopción de medidas cautelares respecto de determinados mensajes, el medio de impugnación es procedente aun cuando el plazo fijado para su transmisión haya concluido o esté por hacerlo.

En el caso, si bien se advierte que el periodo de vigencia de los promocionales denunciados concluye el seis de mayo, esto no impide el análisis de la cuestión planteada.

Porque aún concluido el periodo de su transmisión o sea inminente su conclusión, es factible que los institutos políticos puedan solicitar la retransmisión de los promocionales cuestionados para un periodo posterior.¹⁵

IV. Estudio de fondo.

1. Planteamiento de la controversia.

MORENA *pretende* se revoque el acuerdo impugnado y se ordene el retiro del promocional denunciado en su versión de televisión y radio.

La *causa de pedir* en que sustenta su inconformidad es la violación a los principios de legalidad, falta de exhaustividad e incorrecta motivación de la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, por las siguientes razones:

a) En el promocional no se advierte un genuino ejercicio de promoción del voto, respecto de la imagen y propuestas del candidato de la coalición innominada que postula a Alfredo del Mazo Maza, así como de las propuestas y plataforma electoral registrada.

En el parecer del recurrente, no se identifica plenamente al candidato a Gobernador postulados por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro

¹⁵ Jurisprudencia 13/2015, de rubro: “MEDIDAS CAUTELARES. EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN QUE SE RECLAMEN ES PROCEDENTE, AUN CONCLUIDO EL PERIODO DE TRANSMISIÓN DE LOS PROMOCIONALES.”

SUP-REP-85/2017

Social, no existe centralidad en la campaña del candidato a la Gobernatura, carece de elementos que promuevan el voto hacia el candidato y su plataforma, y tampoco hacia el partido.

Lo que infringe lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 4 de la Ley de Partidos.

b) La Comisión reconoce que la propaganda denunciada no puede considerarse de campaña, pues en ella se realizan manifestaciones de índole genérico.

En este sentido, MORENA aduce que al tratarse de propaganda que trata de asuntos de interés general, se impide identificar al candidato a la coalición postulante.

c) Existe la obligación legal que en los promocionales de coaliciones aparezca la referencia al candidato postulado, y si bien no le pasa desapercibido que los partidos integrantes de la coalición acceden a su prerrogativa de radio y televisión por separado, esto no impide que cada instituto identifique al candidato y al partido responsable del mensaje.

En su parecer existe una violación al modelo de comunicación política, y al principio de equidad, al impedir a los ciudadanos saber qué partidos apoyan al candidato y genera la impresión que los votantes pueden votar por opciones distintas, cuando en realidad son una coalición.

d) Aduce que le ocasiona agravio la negativa de la responsable a adoptar medidas cautelares bajo tutela preventiva bajo el argumento que no pueden decretarse sobre hechos futuros de realización incierta, sino que son hechos que obran y están consignados en autos.

Estima que su solicitud de tutela preventiva recayó sobre una posibilidad real y existencia objetiva de advertir a los partidos integrantes de la coalición que postula a Alfredo del Mazo Maza de la necesidad que incluyan en sus promocionales a su candidato.

2. Síntesis de la resolución.

Ahora bien, con el objeto de resolver la problemática planteada, resulta pertinente tener presente, las consideraciones en las que la Comisión soportó su determinación para negar las medidas cautelares que le fueron solicitadas:

a) Los promocionales denunciados, bajo una apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, se encuentran dentro del orden legal, porque si bien no aparece de manera el candidato que se vería beneficiado con la propaganda, el mensaje se refiere a temas de mejora del transporte público, escuelas y becas, que se enmarcan dentro de las propuestas de campaña de los partidos coaligados y su candidato.

b) La propaganda electoral puede realizarse por los candidatos, así como por los partidos políticos, sus dirigentes o voceros, y los partidos serán quienes determinen el contenido de su propaganda, así como quién debe aparecer en sus promocionales, atentos a su derecho de autodeterminación y estrategia de campaña.

c) Los promocionales que difunden los partidos políticos están amparados bajo la libertad de expresión y sólo en caso de actualizarse alguna de las restricciones al citado derecho pueden ser sujeto a restricciones y a medidas cautelares.

En el caso, no se advierte alguna conducta que exija la restricción de la libertad de expresión de Nueva Alianza, así como el derecho a la información de la ciudadanía, o bien se ponga en riesgo la equidad en la contienda, puesto que la finalidad del promocional es exponer las propuestas, posiciones o críticas de dicho partido en el marco de la elección local en curso, lo que coincide con el fin de la propaganda electoral que se difunde en periodo de campaña.

Asimismo, se trata de un posicionamiento de Nueva Alianza a modo de crítica respecto del sistema de transporte público, seguridad en el mismo, escuelas, más apoyos a becas; todo enfocado al Estado de

SUP-REP-85/2017

México, y se hace referencia al final del promocional a la coalición que postula a Alfredo del Mazo Maza.

d) Se trata de propaganda electoral, porque se menciona a la coalición y a sus integrantes, se hace un llamado implícito a votar por Nueva Alianza, al señalar la expresión *“Corrijamos lo que está mal sin rollos políticos, Partido Turquesa, somos Nueva Alianza.”*

El material se encuentra pautado por Nueva Alianza para el proceso electoral del Estado de México, y es parte de los temas registrados en la plataforma electoral de la coalición ante la autoridad administrativa local.

e) El hecho que no aparezca en el promocional el candidato Alfredo del Mazo Maza, no es razón suficiente para concluir que en apariencia del buen derecho, exista un uso indebido de la pauta.

Si bien en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-75/2017 se estimó que se deben incluir referencias a los candidatos que postulan en los promocionales de partidos políticos, en el caso estimó que la propaganda en estudio tiene como finalidad ganar adeptos o desalentar el voto en contra de otros institutos políticos.

Y si Nueva Alianza postuló a Alfredo del Mazo Maza, es lógico que las propuestas emitidas en el promocional lo benefician, sin que necesariamente se incluya su imagen.

f) En cuanto a la tutela preventiva, la Comisión señaló la petición de MORENA de ordenar a Nueva Alianza ajuste los mensajes de sus promocionales a la etapa de campaña y abstenerse de usar indebidamente la pauta, era improcedente.

Lo anterior, porque el promocional denunciado se encuentra, bajo la apariencia del buen derecho, dentro de los límites legales para su difusión, por la que la petición de adoptar una tutela preventiva es improcedente.

Por todo lo anterior, la autoridad responsable concluyó que no era procedente la adopción de medidas cautelares para evitar la difusión del promocional denunciado.

3. Litis.

Atendiendo a los agravios expuestos por el recurrente, y las consideraciones expuestas por la autoridad responsable, la *litis* consiste en determinar si resultó apegada a Derecho la negativa de las medidas cautelares para el retiro del promocional materia de denuncia.

4. Metodología.

Por cuestión de método, los agravios relativos a la calificación del tipo de propaganda difundida en los promocionales denunciados serán analizados en forma conjunta, y posteriormente el concerniente a la negativa de dictar la medida cautelar por tutela preventiva.

Sin que ello genere afectación alguna al recurrente, pues lo trascendente es que los puntos de agravio sean estudiados en su totalidad y no en la forma en que se realiza su análisis, conforme a lo establecido en la jurisprudencia emitida por este Tribunal Electoral.¹⁶

5. Decisión de la Sala Superior.

Se **confirma el acto reclamado**, por las siguientes consideraciones.

MORENA sostiene que la resolución es ilegal porque en su parecer el promocional pautado por Nueva Alianza es genérico, y existe la obligación de los partidos políticos en coalición de centrar el contenido de sus promocionales en la figura de su candidato registrado.

Los agravios son **inoperantes** por no desvirtuar las razones por las cuales la Comisión sostiene que el promocional es propaganda electoral.

¹⁶ Esto tiene apoyo en la Jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

SUP-REP-85/2017

Por otra parte, no le asiste la razón al recurrente que la propaganda electoral se circunscriba únicamente a exponer a los candidatos y plataforma electoral registrados por una coalición.

Por último, tampoco le asiste que de forma injustificada se negó la medida cautelar por tutela preventiva.

Lo anterior, como a continuación se expone.

A) Análisis del promocional.

El partido político recurrente sostiene que en los promocionales no se realiza un genuino ejercicio de promoción del voto, porque no se identifica plenamente al candidato Alfredo del Mazo Maza, no existe centralidad en su campaña, carece de elementos que promocionen el voto hacia el candidato, la plataforma electoral y al partido o coalición.

También señala que la Comisión reconoce que la propaganda denunciada no puede considerarse de campaña, pues en ella se realizan manifestaciones de índole genérico.

Los señalamientos anteriores son **inoperantes**, porque contrario a lo sostenido, la Comisión estimó que no se trataba de propaganda genérica, sino electoral.

Los promocionales denunciados pautados por Nueva Alianza para difundirse **durante el periodo de campaña** del proceso electoral local del Estado de México, son los siguientes:

"Oferta", con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Gabriel Quadri: El transporte público en el Estado de México, es un desastre.</p>

“Oferta”, con clave RV00445-17 (versión televisión)		
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO	
 <p>El tiempo perdido en el tránsito...</p>	 <p>...nos hace improductivos.</p>	<p>La gente pierde muchas horas al día, nos hacemos improductivos, e impide la convivencia familiar y cívica.</p>
 <p>Alto de la contaminación ambiental.</p>	 <p>Queremos un transporte público accesible, seguro, eficiente y confiable para las mujeres.</p>	<p>Queremos un transporte público accesible, seguro, eficiente y confiable para las mujeres.</p>
 <p>Deposito de dinero y control de los recursos.</p>	 <p>Y también queremos escuelas dignas y seguras.</p>	<p>Voz femenina: Y también queremos escuelas dignas y seguras.</p>
 <p>Y también queremos escuelas dignas y seguras.</p>	 <p>¡Sí, claro!</p>	<p>Voz masculina: Y más apoyos y becas, para que no tenga que dejar la escuela.</p>
 <p>¡Sí, claro!</p>	 <p>Gabriel Quadri: Corrijamos lo que está mal.</p>	<p>¡Sí, claro!</p>
 <p>Sin rollos políticos</p>	 <p>Sin rollos políticos</p>	<p>Sin rollos políticos</p>
 <p>Ponte turquesa.</p>	 <p>¡Somos Nueva Alianza!</p>	<p>Ponte turquesa.</p> <p>¡Somos Nueva Alianza!</p>

SUP-REP-85/2017

"Oferta", con clave RV00445-17 (versión televisión)	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	

El promocional en su versión para radio, contiene el mismo audio, con el añadido al final en voz en off: *“Coalición para la gubernatura del Estado de México, Nueva Alianza, Encuentro Social, PRI, Partido Verde.”*

Al respecto, **este órgano jurisdiccional considera que la propaganda electoral denunciada es de índole electoral**, como lo razonó la responsable.

Desde una perspectiva preliminar, y en apariencia del buen derecho el mensaje contenido en el promocional denunciado no actualiza una infracción de uso indebido de la pauta, por lo tanto, se debe privilegiar el derecho a la información del electorado.

La adopción de medidas cautelares debe estar justificada a partir de que, un análisis preliminar, pudiera un promocional resultar contrario a la normativa electoral o por la existencia de un riesgo inminente de afectación grave a los derechos del denunciante o a los principios que rigen la materia electoral.

Se considera que el examen de los elementos anteriores requiere, como presupuesto, que la propaganda denunciada trascienda, cuando menos de manera aparente, los límites tutelados por la libertad de

expresión y, de este modo, se ubique presumiblemente en el ámbito de lo ilícito, atendiendo al contexto en que se produce.

1. Marco normativo.

De conformidad con el artículo 242, párrafo 3 de la Ley Electoral, 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.

Misma definición prevista en el artículo 256, párrafo 3, del Código Electoral del Estado de México.

La Ley de Partidos, en su artículo 91, párrafo 4, dispone que, en todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

Asimismo, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.¹⁷

También se ha establecido que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial,

¹⁷ Véase Tesis CXX/2002, de rubro “**PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).**”

SUP-REP-85/2017

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.¹⁸

2. Propaganda electoral.

De un análisis preliminar, y en apariencia del buen derecho, en el promocional denunciado por el MORENA, si bien no hace una aparición el candidato Alfredo del Mazo Maza, postulado por la coalición en la cual forma parte Nueva Alianza, el contenido versa sobre temas referentes al proceso electoral en curso del Estado de México.

El promocional no es de carácter genérico, como aduce el recurrente, sino constituye un posicionamiento de Nueva Alianza sobre problemáticas y propuestas de solución en el Estado de México.

Como sostuvo la Comisión, se trata de propaganda electoral, porque:

- Se realiza un pronunciamiento respecto al sistema de transporte público, seguridad en el mismo, escuelas dignas y seguras, apoyo a la educación con becas, todo enfocado al Estado de México.
- Se menciona a la coalición y a sus integrantes, así como se identifica al autor del promocional, que es Nueva Alianza, al final del promocional, como se aprecia a continuación:

¹⁸ Jurisprudencia 37/2010 de rubro: **“PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.”**



- Se hace un llamado implícito a votar por Nueva Alianza, con la expresión “Corrijamos lo que está mal sin rollos políticos, Partido Turquesa, somos Nueva Alianza.”
- El material se encuentra pautado por Nueva Alianza para el proceso electoral del Estado de México.
- Es parte de los temas registrados en la plataforma electoral de la coalición.¹⁹

¹⁹ La plataforma electoral presentada por la Coalición conformada por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, comprende, entre otros aspectos, las siguientes políticas públicas y acciones de Gobierno:

3. Ejes temáticos

3.1. Gobernanza y participación ciudadana

3.2. Seguridad y justicia

3.3. Crecimiento económico y empleo de calidad

3.4. Desarrollo e inclusión social

3.5. Educación de calidad efectiva

3.6. Medio ambiente y sustentabilidad

3.7. Equidad de género e igualdad de oportunidades

3.8. Oportunidades y retos para la juventud

3.9. Desarrollo Regional e Incluyente

3.10. Sociedad digital para todos.

Fuente: ACUERDO N°. IEEM/CG/67/2017 Registro de las Plataformas Electorales para el Proceso Electoral Ordinario 2016-2017, por el que se elegirá Gobernador/a Constitucional del Estado de México, para el periodo comprendido del 16 de septiembre de 2017 al 15 de septiembre de 2023.

Consultable en: http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2017/acu_17/a067_17.pdf

SUP-REP-85/2017

De hecho, el promocional se encuentra directamente relacionado con el actual proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México, por lo siguiente:

1. Es pautaado por un partido político integrante de la coalición que postula como candidato a Alfredo del Mazo Maza, tal situación se advierte claramente a lo largo del promocional,
2. Se hablan de temas de la plataforma electoral registrada por dicha coalición;²⁰
3. Principalmente al final del promocional en donde claramente se expresa que tiene que ver con el cargo de elección de Gobernador de dicha entidad federativa.²¹
4. Es pautaado en los tiempos correspondientes a su prerrogativa de radio y televisión para el periodo de campaña en el Estado de México;

Tal como lo apreció la responsable, constituye un posicionamiento vinculado al Estado de México.

En atención a lo anterior, se advierte que la Comisión concluyó acertadamente que si bien no hay mención expresa del candidato postulado por la coalición que forma parte Nueva Alianza, y se trata de

²⁰ Específicamente con las expresiones siguientes:

- *Un transporte público accesible, seguro, eficiente y confiable para las mujeres.*
- *Y también queremos escuelas dignas y seguras.*
- *Y más apoyos y becas, para que no tenga que dejar la escuela.*

Con las propuestas siguientes:

- Implementar medidas que permitan dar prioridad a los peatones y al transporte público, que debe tener buena calidad y ser suficiente para las necesidades de la población que depende de él.
- Implementar un programa integral de transporte de calidad para los habitantes de la entidad.
- Diseñar e instrumentar programas de seguridad en el transporte público que procuren la convivencia entre los sexos.
- Seguir promoviendo la entrega de becas escolares para evitar la deserción e incluir nuevas modalidades de becas que ayuden a la población joven vulnerable a formar parte de la vida escolar.
- Aumentar la inversión en infraestructura educativa, con instalaciones dignas y completas, haciendo especial énfasis en las escuelas multigrado y de tiempo completo.
- Implementar estrategias que respalden las condiciones necesarias de seguridad y equipamiento en los espacios académicos.
- Fortalecer la oferta de becas, especialmente para jóvenes en condiciones de marginación.

Fuente: Plataforma y Programa de Gobierno 2017-2023. Consultable en:

http://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionX/plataformas/2017/5_Coa_PRI_PVEM_NA_ES_2017.pdf

²¹ Con la leyenda "Coalición para la gubernatura del Estado de México, Nueva Alianza, Encuentro Social, Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México."

propuestas de gobierno contenidas en la plataforma electoral correspondiente.

También durante el desarrollo del promocional en televisión se identifica el logotipo de Nueva Alianza en el vehículo que se utiliza, y se muestra éste al final del promocional, junto con la leyenda: “Coalición para la gubernatura del Estado de México, Nueva Alianza, Encuentro Social, PRI, Partido Verde.”

Asimismo, en el promocional para radio, se escucha esta última expresión en voz *en off*.

Por tanto, hay plena identificación que se trata de propaganda para la coalición, y es emitida por el partido Nueva Alianza, siendo responsable del mensaje, como lo exige la Ley de Partidos.

Por ende, no hay elementos que justifiquen la adopción de medidas cautelares por uso indebido de la pauta.

Por otra parte, cabe precisar que **no le asiste la razón al recurrente que en la propaganda de campaña debe ajustarse necesariamente a la aparición o referencias expresas al candidato de la coalición.**

Lo incorrecto de su aseveración es que la propaganda electoral no necesariamente debe versar exclusivamente sobre los candidatos y la plataforma electoral registrados, sino que en ejercicio de su libertad de expresión puede abarcar distintos temas como asuntos de interés general, contraste de opciones de gobierno, respuestas a críticas, posicionamientos en contra de otras opciones, entre otros.

Sin más límites que el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social, el orden público, y a los principios rectores del proceso electoral, así como de evitar la calumnia.

Tratándose de promocionales de campaña, es lícito que el partido político, en sus mensajes, aluda tanto a la exposición de candidaturas, plataformas y propuestas de gobierno, sino además, temas de interés general que son materia de debate público, posicionamientos para

SUP-REP-85/2017

obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político, entre otros, porque tal proceder se encuentra protegido por el derecho de libertad de expresión.

Si bien la finalidad de la propaganda de campaña es promover una candidatura, solicitar el voto o difundir una plataforma, la cual se extrae de los artículos 242 de la Ley Electoral y 256 del Código local, esto no implica que un partido o una coalición estén impedidos para cumplir con esas finalidades a través de una persona distinta al candidato o candidata que postulen, o bien a través de una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen del contendiente como su figura central.

En este sentido, la propaganda puede centrarse en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas; todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña.

Ahora bien, resulta viable que en la propaganda electoral no necesariamente tenga que aparecer la candidatura correspondiente, sino que pueden aparecer otras personas.

Así, no existe una base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a esta posibilidad para definir su estrategia de comunicación política.

La necesidad de que el electorado pueda identificar una candidatura determinada no justifica limitar la estrategia de campaña o el contenido del material propagandístico de los partidos.

Cabe resaltar que no existe una obligación expresa que obligue a las coaliciones o a los partidos a que en todo su material propagandístico debe aparecer necesariamente la figura de la candidata o candidato.

El hecho de que los promocionales sirvan para que la ciudadanía identifique a una candidatura o propuesta determinada, no significa que sea un imperativo.

Las coaliciones o los partidos políticos que intervienen en un proceso electoral tienen, en principio, libertad para definir su estrategia de comunicación política.

Esta libertad permite que sean ellos mismos quienes delimiten los elementos en los que quieran hacer énfasis durante su campaña, como se desprende en el presente caso del convenio de coalición suscrito por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social.

En todo caso, el hecho de que los promocionales no se centren en la figura central de la persona que postulan es un balance que pueden determinar a partir de su derecho de autoorganización, y constituye un cálculo cuyo resultado sólo les perjudicará o beneficiará a ellos; sin que necesariamente deban articular toda su campaña en torno a su candidato o candidata, cuando no existe un deber expreso en tal sentido.

Además, como no existe un deber de uniformidad en el contenido de los promocionales de campaña (que en todos deba aparecer el candidato o presentar su plataforma electoral), los partidos o las coaliciones tienen libertad para buscar que su propaganda pueda producir distintos efectos, dependiendo del contexto específico de la campaña de que se trate, o de acontecimientos particulares que ocurren en el contexto en el que se desarrollan los procesos electorales correspondientes.

En tal sentido, las coaliciones o partidos políticos pueden buscar hacer énfasis en la figura de la persona que se postula en algún momento de la campaña, o bien, centrarse en otros aspectos que les resulten benéficos para ganar adeptos o descalificar a sus adversarios, en un contexto específico, atendiendo a su conveniencia.

En este sentido, establecer que la propaganda de campaña necesariamente debe promocionar, de manera central la figura de algún candidato, es contrario a la concepción amplia del contenido de la propaganda electoral que esta Sala Superior ha reconocido en su jurisprudencia.

SUP-REP-85/2017

La Sala Superior ha establecido que la propaganda electoral no sólo busca ganar la simpatía del electorado en torno a una candidatura o a su propuesta, sino que también puede ser válidamente utilizada para descalificar al contrario con el propósito de restarle adeptos; o bien puede hacer referencia a programas de gobierno como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.

En ningún caso, se ha extraído que una condición de validez (preliminar o no) de la propaganda de campaña sea la presencia de una candidatura en la misma.

En cambio, se ha considerado que el contenido de los promocionales puede abarcar distintos temas que motiven el debate público, ya sea que la candidatura respectiva aparezca o no en el anuncio.

Además, la centralidad del sujeto es un elemento para describir una candidatura, no propiamente una obligación respecto de la forma en que deben promocionarse los candidatos de radio y televisión.

Asimismo, los promocionales pueden hacer referencia a las candidaturas de manera genérica, como cuando en términos amplios, se solicita el voto para los candidatos de un determinado partido o el propuesto por una coalición.

Razonar lo contrario limitaría la estrategia de los mensajes de campaña y el diseño de los promocionales, en perjuicio de la posibilidad de generar un debate público en torno a temas relevantes para el electorado específico al que se dirigen los promocionales.

Igualmente, se puede limitar que el mensaje respectivo produzca en el electorado el impacto o efecto deseado por sus emisores, como parte de su estrategia electoral que debe ser adaptable a las circunstancias propias de la competencia electoral.

También, en el caso de coaliciones, se pueden ocasionar problemas prácticos, toda vez que los partidos coaligados de los que no es militante la candidatura respectiva no podrían pautar mensajes

genéricos en los que, por ejemplo, difundieran su ideología política, no obstante que no podrían vincular al candidato a aparecer en sus promocionales si no lo desea, como sucede en el presente caso.

También debe razonarse que ante la ausencia de disposiciones que obliguen de forma manifiesta a que en los promocionales de campaña aparezca la candidatura correspondiente como figura protagónica; y ante la inexistencia de una prohibición expresa que impida la difusión de mensajes genéricos durante el periodo de campaña, estos últimos promocionales están permitidos.

En ese sentido, se estima que ni siquiera hace falta que en los promocionales pautados por un partido o coalición en campaña aparezca necesariamente la persona que ostenta la candidatura respectiva, puesto que lo relevante es la circulación de ideas y el libre flujo de la información para el debate político; y que, en su caso, se identifique que se trata de promocionales de campaña.

En efecto, la necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y la expresión de ideas relacionadas con temas de interés público, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el discurso político y el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

Por otra parte, la Sala Superior ha sostenido que para dictar medidas cautelares se deben atender los elementos de la posible afectación a un derecho o principio y al temor fundado de que se agrave la situación denunciada de no adoptarse tales medidas.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

SUP-REP-85/2017

En este sentido, la determinación de adoptar medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

En el caso, la inobservancia a presuntos deberes no dispuestos en forma manifiesta por la ley o deducidos claramente de un principio o derecho fundamental (deber de que la persona que tiene la candidatura aparezca en su promocionales de manera protagónica) no implica una probable ilicitud que haga viable de manera inminente una afectación a un derecho o principio valioso para el proceso electoral.

Además, en el caso del promocional en análisis, no se aprecian elementos que generen confusión en el electorado, afecten la equidad en el proceso electoral en curso, como pudiera ser el llamado a votar por otro candidato distinto al postulado por la coalición, o calumnien a otros actores políticos.

Por ello, no se justifica en el caso concreto, la adopción de medidas cautelares para impedir la difusión de los promocionales objeto de análisis.

B) Improcedencia de la medida cautelar por tutela preventiva.

Sobre el señalamiento de MORENA que la responsable se negó a adoptar medidas cautelares bajo tutela preventiva bajo el argumento que no pueden decretarse sobre hechos futuros de realización incierta, es infundado.

Esta Sala Superior ha sustentado²² que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento

²² Véase la **Jurisprudencia 14/2015**, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Estas facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues como se señaló su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados.

Ahora bien, en el caso, el recurrente parte de la premisa equivocada que la medida cautelar se negó porque se trata de un acto futuro de naturaleza incierta, cuando en realidad la Comisión responsable concluyó que, al no advertir ilegalidad en el contenido de los promocionales, en apariencia del buen derecho, determinó no conceder la medida cautelar.

Es decir, se circunscribió a los hechos denunciados que era el promocional denunciado, y no justificó su negativa por hechos inciertos o no acreditables en el expediente, como alega el recurrente.

Toda vez que del análisis del contenido de los promocionales se advierte que la determinación de la Comisión fue correcta, como se analizó en el apartado anterior, fue justificable que no se emitieran las medidas cautelares por la responsable.

Consecuentemente, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

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