

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-170/2015

RECORRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

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

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ROBERTO JIMÉNEZ
REYES

Ciudad de México, a quince de abril de dos mil quince.

S E N T E N C I A :

Que recae al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México, a fin de controvertir el acuerdo ACQD-INE-77/2015 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de *“la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada por el Partido Verde Ecologista de México, dentro del procedimiento especial sancionador UT-SCG/PE/PVEM/CG/136/PEF/180/2015”, y*

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. El seis de abril de dos mil quince, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el escrito signado por el

representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del aludido Instituto, a través del cual hizo de su conocimiento hechos que podrían constituir conductas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el mismo curso, solicitó la adopción de medidas cautelares.

b. El siete siguiente, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, dictó un proveído por el que, entre otras cuestiones, acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

c. El ocho de abril del año en curso, la referida Comisión de Quejas y Denuncias, emitió el acuerdo por el que declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

II. Recurso de revisión. En desacuerdo con dicha determinación, el Partido Verde Ecologista de México interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Turno. Por acuerdo de once de abril del año en curso, dictado por el entonces Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del asunto, y

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por tratarse de un recurso de revisión, interpuesto por un partido político a fin de impugnar un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó declarar

improcedentes las medidas cautelares que le fueron solicitadas dentro de un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Requisitos del recurso. Se tiene por satisfecho en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

- **Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

- **Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General aplicable, ya que la determinación ahora controvertida, se emitió el ocho de abril del año en curso, y la demanda fue presentada el diez siguiente.

- **Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esto, ya que constituye un hecho notorio que la demanda es formulada por un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se presentó por conducto de su representante con personería suficiente para hacerlo, dado que fue suscrita por Fernando Garibay Palomino, en su calidad de representante suplente del Partido Verde Ecologista de México, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

- **Interés jurídico.** Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En el caso concreto, el interés jurídico del Partido Verde Ecologista de México se satisface, dado que fue quien presentó la queja de origen

en la que, entre otras cuestiones, solicitó la adopción de medidas cautelares.

- **Definitividad.** El acuerdo controvertido, constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”**.¹

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de

¹ Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998.

lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

SUP-REP-170/2015

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa-

SUP-REP-170/2015

en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

SUP-REP-170/2015

- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- 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.

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.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al ser la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, según lo arriba explicado, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación 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 la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad,

razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Explicado todo lo anterior, se procede a analizar los agravios planteados.

CUARTO. Estudio de fondo. Del análisis del escrito de demanda signado por el inconforme, se desprende que cuestiona la negativa de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de adoptar medidas cautelares respecto a tres aspectos:

1. El retiro de la propaganda electoral de los candidatos de MORENA, que involucre la imagen de Andrés Manuel López Obrador.
2. El retiro de la frase “La Esperanza de México” o bien la palabra “Esperanza”, y
3. La suspensión de la gira que realiza el aludido ciudadano en el país.

SUP-REP-170/2015

Por lo que hace al primer aspecto, estima que debe ordenarse el retiro de toda clase de propaganda en la que aparece la imagen del citado ciudadano, ya que desde su perspectiva, se trata de una campaña reiterada y sistemática encaminada a sobreexponerlo.

En su opinión, la responsable no tomó en consideración la existencia del numeral 447, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala las infracciones que pueden cometer los dirigentes de los partidos políticos, como lo es el ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

Afirma que su aparición reiterada con fines político-electorales para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, constituye una infracción a la ley electoral y a los principios del proceso electoral, pues pone en desventaja a los demás contendientes del mismo, en vulneración al principio de equidad.

Adicionalmente, refiere que esta Sala Superior al emitir sentencia en el expediente SUP-REP-117/2015 consideró que el spot materia de análisis en dicho asunto, constituyó un acto anticipado de campaña ilícito, lo cual demuestra que la imagen de la citada persona es usada para promover el voto a favor de los candidatos de su partido, y promocionar su imagen, lo que es contrario a lo señalado por el referido artículo de la ley electoral federal.

SUP-REP-170/2015

Por lo que hace al segundo tema, refiere que de manera indebida la responsable negó las medidas cautelares solicitadas respecto de la frase “La Esperanza de México” o bien la palabra “Esperanza”, al estimar que constituyen parte de la propaganda electoral de MORENA.

A su parecer, no se realiza un análisis sistemático de la expresión y tampoco se contextualiza, siendo que la referencia a esas palabras denigra y calumnia.

Además, señala que las expresiones señaladas no se encuentran en los Estatutos ni principios básicos del aludido instituto político, sino tienen su origen en las campañas que realizó Andrés Manuel López Obrador, por lo que lejos de constituir propaganda política debe ser considerada como propaganda personal de dicho ciudadano con el fin de promocionarse.

Finalmente, respecto al tercer aspecto, puntualiza que la responsable funda el rechazo de la medida cautelar, en que las giras realizadas por el denunciado no pueden estimarse como ilegales, ya que no se encuentra conteniendo por un cargo de elección popular en el presente proceso electoral, cuya finalidad sea el posicionamiento de su imagen o la del partido al que pertenece; sin embargo, estima que omite considerar el contenido de los discursos que ha pronunciado en dichos eventos, cuya finalidad es promocionar su imagen personal,

además de que invita a la población a que acudan a afiliarse a MORENA y a votar por sus candidatos.

Los agravios resultan **infundados**.

i. Consideraciones de la responsable

Con el objeto de evidenciarlo, en primer término, se estima conveniente tener presentes los razonamientos que fueron esgrimidos por la responsable:

Respecto del retiro de la propaganda de los candidatos de MORENA, en los que aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador

- De las disposiciones constitucionales y legales aplicables, no se advertía la existencia de algún impedimento para que en la propaganda de los partidos políticos nacionales se incluyera la imagen de alguna personalidad, aunado a que los hechos denunciados no permitían apreciar, en un primer momento y bajo la apariencia del buen derecho, vulneración a alguno de los principios que rigen el proceso electoral y/o bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral.

- Constituía un hecho público y notorio que el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, era el actual Presidente del Consejo Nacional de MORENA, así como también que no se encontraba registrado

SUP-REP-170/2015

como candidato a ocupar un cargo de elección popular por dicho instituto político en el presente proceso electoral federal.

- Por ende, no había elementos suficientes para presumir una promoción de dicha persona, a través de la difusión de la propaganda materia de inconformidad, de ahí que era improcedente la solicitud respecto al retiro de toda la propaganda de la campaña de MORENA en la que se apreciara la imagen del ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

Respecto del retiro de la propaganda de los candidatos de MORENA, las frases: “La Esperanza de México” o “Esperanza”

- Las locuciones señaladas no se encontraban prohibidas, ni podía tornarse como ilegales, en virtud de que con ellas se podía advertir un posicionamiento de MORENA ante el electorado dentro del proceso electoral federal en curso.

- Se trataba de propaganda electoral, que tenía que ser vista como una forma de comunicación persuasiva a través de enunciados genéricos, encaminada a obtener el voto del electorado.

- No existía una prohibición expresa o implícita que prohibiera o limitara la inserción de una frase o palabra que relacionara a un militante o simpatizante con una fuerza política o bien que existiera

alguna hipótesis normativa que contemplara esa conducta como infracción.

Respecto a “frenar” la gira que desde el inicio de las campañas electorales 2014-2015 ha realizado Andrés Manuel López Obrador.

- Las giras realizadas por el denunciado no podía ser consideradas como ilegales, en virtud de que no se encontraba conteniendo a un cargo de elección popular en el presente proceso electoral federal, de ahí que no se advirtiera que la finalidad de sus actividades fuera el posicionamiento de su imagen o la del partido al que pertenecía.

Ahora bien, teniendo como referencia lo expresado por la autoridad responsable, como se adelantó, no le asiste la razón al Partido Verde Ecologista en las alegaciones que plantea, pues bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que las conductas que se imputan al aludido ciudadano, así como al instituto político MORENA resulten contrarias a la ley.

ii. Marco contextual

Para llegar a tal conclusión, es de tener presente que en términos de lo señalado por el artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y remite

a la legislación secundaria la determinación de las reglas de su injerencia en los procesos electorales.

De igual forma, ese precepto establece que dichos institutos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la base II, del referido artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Dicho financiamiento, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades siguientes:

- a) Ordinarias permanentes;
- b) Tendientes a la obtención del voto, y

SUP-REP-170/2015

c) Las relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales (actividades específicas).

Sobre lo referido, cabe señalar que esta Sala Superior ha sostenido que la clasificación de propaganda, política o electoral, que emiten los partidos políticos, está vinculada con el tipo de actividades que llevan a cabo; esto es, las actividades políticas permanentes o las actividades político electorales.

Por actividades políticas permanentes, ha definido que debe entenderse como aquéllas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, además de aquellas actividades encaminadas a incrementar constantemente el número de sus afiliados, a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, a la divulgación de su ideología y plataforma política. Estas actividades no se pueden limitar exclusivamente a los periodos de elecciones, por la finalidad misma que persiguen, siendo evidente que de ser así, restaría materia a la contienda electoral, en tanto que los ciudadanos no tendrían conocimiento de los objetivos y programas de acción de los partidos políticos intervinientes, que como ya se razonó, deben ser difundidos de manera permanente.

Por lo que hace a las actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas

SUP-REP-170/2015

tienen como marco referencial, el que los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen. Para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendentes a obtener el triunfo en la elección respectiva, los que pueden identificarse como inherentes a los procesos electorales.

De lo expuesto se advierte que la naturaleza jurídica de los partidos políticos es especial, pues se constituyen como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación ordinaria, distinguiéndose de cualquier otra institución gubernamental.

Es por ello, que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la finalidad de conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y de campaña.

Ese carácter de interés público que se les reconoce a los partidos políticos, y con ello, el consecuente otorgamiento y uso de recursos

públicos, se encuentra limitado en cuanto al destino de los mismos, en tanto que por definición, el financiamiento de los partidos políticos, constituye un elemento cuyo empleo sólo puede corresponder a los fines señalado por la ley.

Por lo tanto, la actuación de los partidos políticos tiene límites, pues las acciones que pueden desplegar no deben resultar ajenas o diversas a su carácter de entidades de interés público.

Una vez delineado lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 227, en sus párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que se entiende por precampaña electoral al conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

Por acto de precampaña, se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

En correlación, por propaganda de precampaña, se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la

SUP-REP-170/2015

ley electoral o el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Por su parte, el numeral 242, párrafos 1, 2, 3 y 4, de la referida ley puntualiza que la campaña electoral, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

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

A su vez, la propaganda electoral es 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.

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

Lo que precede, denota que la propaganda electoral está específicamente enfocada a la etapa de campañas, y que es mediante la misma, que los partidos políticos dan a conocer a sus candidatos ante la ciudadanía.

A través de ella, los ciudadanos se mantienen informados respecto de las opciones de los partidos políticos, de su plataforma electoral, como de las propuestas de gobierno que sustenten, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

A diferencia de la propaganda electoral, la propaganda política no tiene temporalidad específica, por cuanto versa, sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detente un partido político en general, o bien, la invitación que hagan a los ciudadanos a formar parte de éste.

En las relatadas condiciones, en términos generales puede decirse que la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, mientras la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas.

A la luz del marco constitucional y legal bajo la cual está regulada la propaganda, es posible afirmar que el ejercicio de la libertad de

expresión en la propaganda de los partidos políticos, es especialmente importante durante los procesos electorales.

Se trata de un elemento fundamental al constituir una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda política entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio.²

De esa suerte, el sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas durante el período que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de los candidatos, y de quienes deseen expresarse. En tal sentido, es necesario que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio para votar.

Sin embargo, el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda, se puede acotar ante exigencias establecidas en el propio ordenamiento jurídico que hagan necesario conservar las condiciones

² Corte I.D.H., Caso Canese Vs. Paraguay. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

de equilibrio en una contienda electoral, de actualizarse algún supuesto para ello.

iii. Caso concreto

Sobre la base de lo apuntado, bajo la apariencia del buen derecho, es **infundada** la alegación del inconforme en el sentido de que la responsable soslayó el análisis de la conducta que le fue denunciada a la luz de lo que establece el numeral 447, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto, ya que dicha autoridad no estaba obligada a analizar los hechos materia de denuncia, al amparo de la transgresión a dicho precepto legal, en atención a que nunca se realizó algún planteamiento en torno a su posible conculcación.

Efecto, según se puede constatar del escrito de demanda que formuló el partido recurrente, sólo hace alusión a la comisión de ciertas conductas que considera resultan contrarias a derecho; sin embargo, en ningún momento refirió que la aparición del ciudadano Andrés Manuel López Obrador en la propaganda de MORENA, potencialmente actualizara la violación citado artículo 447, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual prevé que constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados de los partidos políticos, o en su caso, de cualquier persona física o moral: *“la contratación de*

propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a fin de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

En tal sentido, resulta claro que la responsable no estaba constreñida a analizar la potencial adopción o negativa de las medidas cautelares, a partir de la presunta transgresión a dicho precepto legal.

Por otro lado, se califica de **infundada** la alegación del partido inconforme, relacionada con que la aparición reiterada del aludido ciudadano, en diferentes spots y promocionales constituye una infracción a la legislación electoral y a los principios del proceso electoral, al poner en desventaja a los demás contendientes del mismo.

Esto, ya que contrariamente a lo aducido, bajo la apariencia del buen derecho, el empleo de la imagen del aludido ciudadano en la propaganda de MORENA, *per se*, no constituye una violación a la normativa electoral federal.

Lo anterior, ya que del análisis de los preceptos constitucional y legal a que se ha hecho referencia en líneas anteriores, no es posible desprender alguna prohibición para que los institutos políticos empleen en su propaganda político-electoral, la imagen de alguno de sus

SUP-REP-170/2015

integrantes como parte de su estrategia propagandística, a fin de posicionarse entre la ciudadanía, la militancia y el electorado.

En efecto, conforme a lo plasmado en líneas precedentes, no hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus miembros, siempre y cuando respeten las propias restricciones que el propio ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucra elementos encaminados precisamente a evadir las restricciones previstas para su difusión.

La misma situación opera respecto de los integrantes de los partidos políticos, ya que deben ajustar su actuar a las condiciones previstas, a fin de evitar que con su conducta, pudieran actualizar prohibiciones respecto a la difusión de propaganda y/o alguna de diversa naturaleza como podría ser la relacionada con la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, por citar un ejemplo.

En tal estado de cosas, si como se precisó no hay alguna norma que prohíba el despliegue de acciones como la que se cuestiona, no es posible acoger la solicitud que realiza el partido recurrente, en el sentido de que debe ordenarse el retiro de toda propaganda de MORENA en la que se aprecie la imagen de la multicitada persona.

Lo manifestado, en el caso a estudio, cobra una mayor relevancia si se toma en cuenta que el ciudadano cuestionado no ocupa cargo público

alguno, que pudiera hacer patente una potencial violación al principio de imparcialidad, pues actualmente se desempeña como Presidente del Consejo Nacional de MORENA.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que tampoco se encuentra registrado como candidato a un cargo de elección popular, que permitiera deducir que está pretendiendo obtener una ventaja indebida, frente al resto de los contendientes dentro del presente proceso electoral federal.

Conforme a lo expresado, *a priori*, no es posible concluir que el empleo de la imagen de la citada persona en la propaganda de MORENA sea contraria a derecho como se afirma, dado que esa aseveración no encuentra apoyo jurídico.

En la misma vertiente, a partir de los hechos denunciados, bajo la apariencia del buen derecho, no es posible desprender una campaña sistemática y de sobreexposición tendente a posicionarlo, ya que de los elementos de prueba que hasta el momento obran en el sumario, no es posible deducir una estrategia de esa naturaleza, encaminada a vulnerar alguna restricción impuesta por la propia Constitución o la ley electoral.

Similar calificativa de **infundado**, merece la alegación del partido inconforme en el sentido de que debieron adoptarse las medidas cautelares solicitadas respecto a la frase "La Esperanza de México" o

bien la palabra “Esperanza”, al constituir su empleo una campaña sistemática y reiterada.

Esto, ya que como bien lo razonó la responsable, la utilización de tales locuciones *a priori* no se encuentra prohibido, debiéndose entender que forman parte de la estrategia de promoción de MORENA con el fin de posicionarse entre la ciudadanía, sin que de su análisis se advierta que denigren a instituciones y/o a los partidos políticos, o que calumnien a las personas, como erróneamente se afirma.

Adicionalmente, debe estimarse que el hecho de que la frase y palabra en comento, no se encuentren dentro los Estatutos o Principios Básicos de MORENA, en nada demerita su legalidad, pues no existe obligación alguna de incorporar a los documentos básicos de un instituto político, los slogans o mensajes que empleará como parte de sus campañas de difusión.

Por las mismas razones, el hecho de que la frase “La Esperanza de México” y la palabra “Esperanza”, con antelación hayan sido empleadas por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, tampoco es suficiente para deducir la existencia de una campaña sistemática y reiterada.

Finalmente, también resulta **infundada** la alegación del inconforme, relacionada con que la Comisión de Quejas y Denuncias de manera indebida negó la adopción de medidas cautelares, a fin de que se

SUP-REP-170/2015

ordenara la suspensión de la gira que realiza el ciudadano Andrés Manuel López Obrador por diversos puntos del país.

Lo anterior, ya que como bien concluyó la responsable, bajo la apariencia del buen derecho, no puede estimarse que las giras emprendidas por el multicitado ciudadano resulten contrarias a derecho, ya que debe tomarse en cuenta, como se dijo en párrafos anteriores, funge como dirigente de un partido político, de ahí que se encuentre en aptitud de difundir la plataforma electoral, logros y acciones de éste, a fin de posicionarlo entre la ciudadanía y el electorado, como una propuesta política.

Con base en lo apuntado, no demerita la conclusión a la que se arriba, el hecho de que la responsable, no hubiese analizado el contenido de los discursos que se refieren han sido emitidos por Andrés Manuel López Obrador, pues sus actos respecto al partido MORENA se encuentran amparados a partir del carácter que ostenta dentro de la estructura del mismo, lo cual igualmente encuentra asidero en lo señalado por el numeral 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que prevé que los partidos políticos tienen, entre otros fines, el de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

En mérito de lo expuesto, ante lo **infundado** de los agravios, se

RESUELVE:

ÚNICO.- Se **confirma** el acuerdo ACQD-INE-77/2015 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE, personalmente, al recurrente; **por correo electrónico,** a la autoridad señalada como responsable y a la Sala Regional Especializada y, **por estrados,** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO