RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-18/2016 Y ACUMULADO

RECURRENTES: EDMUNDO SAID CHEVALIER ALCÁZAR Y MANUEL ALEJANDRO TORRES LLAMAS

TERCERO INTERESADO: MORENA

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

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIADO: ANDREA J. PÉREZ GARCÍA Y MAURICIO I. DEL TORO HUERTA

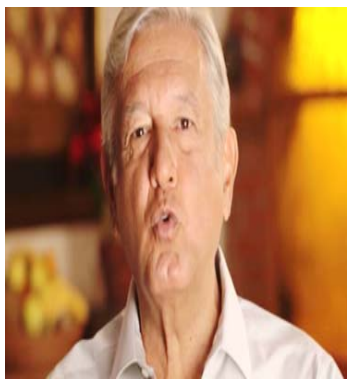
En la Ciudad de México, a cinco de marzo de dos mil dieciséis.

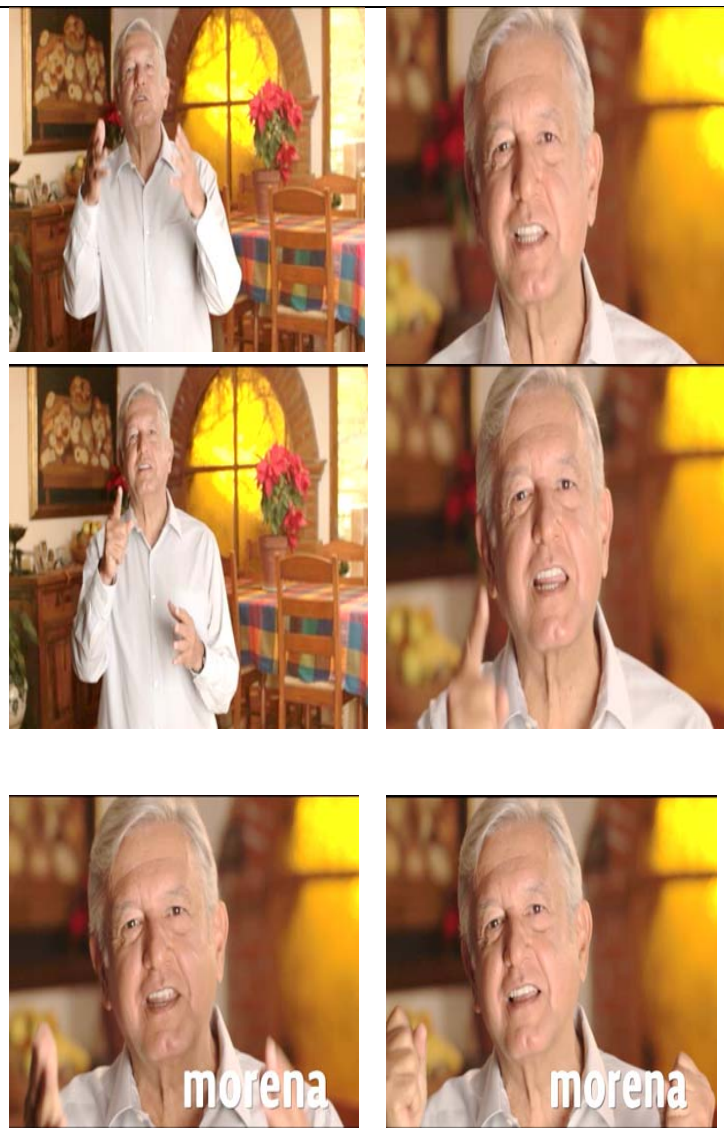
La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el medio de impugnación al rubro indicado, en el sentido de **REVOCAR** el acuerdo **ACQyD-INE-12/2016,** de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formuladas por Edmundo Said Chevalier Alcázar y Manuel Alejandro Torres Llamas, respectivamente, dentro del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia interpuesta en contra de Andrés Manuel López Obrador y el partido político MORENA, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. A N T E C E D E N T E S

1. Denuncia. El dieciocho de febrero del año en curso, Edmundo Said Chevalier Alcázar y Manuel Alejandro Torres Llama, por propio derecho, presentaron denuncia en contra de Andrés Manuel López Obrador y el partido político MORENA, por el supuesto uso indebido de las pautas en radio y televisión otorgadas a favor del citado instituto político, mediante la difusión del promocional *"Avión",* el cual, desde su concepto, es contrario a la normativa electoral. En sus escritos de queja, los ahora recurrentes afirman que mediante la difusión de los promocionales denunciados se realiza una sobreexposición, promoción personalizada, actos anticipados de campaña y una violación al modelo de comunicación política, a favor Andrés Manuel López Obrador.

En cada caso, los denunciantes solicitaron la adopción de medidas cautelares, a efecto de que se ordenara la suspensión de los citados promocionales, cuyo contenido, en sus versiones de radio y televisión, es el siguiente:

Promocional *"Avión" de folio RV02485-15 (televisión)*	
Imágenes representativas 	***Aparece en pantalla Andrés Manuel López Obrador, y expresa lo siguiente:*** *No quieren que se escuche mi voz, ni que aparezca en televisión, me quieren borrar; mientras tanto les informo que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año…ya compraron un avión*

	*presidencial, de lujo, para 280 pasajeros…no lo tiene ni Obama…cuesta 7500 millones de pesos, en 2018 lo vamos a vender; no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; Morena es la esperanza de México.*

Promocional *"Avión" de folio RA03739-15 (radio)*
Voz Femenina*: Habla Andrés Manuel López Obrador:* **Voz Masculina:** *No quieren que se escuche mi voz, ni que aparezca en televisión, me quieren borrar; mientras tanto les informo que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año…ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros…no lo tiene ni Obama…cuesta 7500 millones de pesos, en 2018 lo vamos a vender; no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; Morena es la esperanza de México.*

2. Acto impugnado. El veinte de febrero siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral desestimó la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. En contra de la determinación anterior, Edmundo Said Chevalier Alcázar y Manuel Alejandro Torres Llamas interpusieron, respectivamente, demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el veintidós de febrero siguiente.

4. Turno de expediente. Recibidas las constancias atinentes, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar los expedientes **SUP-REP-18/2016** y **SUP-REP-19/2016,** y turnarlos a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos que en Derecho correspondieran.

5. Comparecencia de tercero interesado. El veinticinco de febrero del año en curso, el partido político MORENA presentó, en tiempo y forma, escrito por el que comparece en su carácter de tercero interesado al presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación, toda vez que dicho ocurso se presentó dentro del plazo previsto en el párrafo primero del citado artículo; por escrito y ante la autoridad señalada como responsable, en el que se hace constar el nombre del partido político compareciente, así como la firma autógrafa de quien acude en su representación, su domicilio para oír y recibir

notificación, así como las personas autorizadas para ello. Asimismo, se precisa cuál la incompatibilidad con la pretensión de los ahora recurrentes.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes asuntos en estado de dictar sentencia.

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

1. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a); y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de dos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, por los que se combate el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por los denunciantes.

2. ACUMULACIÓN.

De la revisión integral de las demandas que motivaron la integración de los expedientes en los que se actúa, se advierte que existe identidad entre ellas, pues combaten el mismo acto y señalan como responsable a la misma autoridad.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular el expediente SUP-REP-19/2016 al diverso SUP-REP-18/2016, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

Por la anterior, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución al expediente acumulado.

3. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

El tercero interesado hace valer en su escrito de comparecencia como causas de improcedencias que los ahora recurrentes carecen de **interés jurídico** para interponer los recuros que se analizan, aunado a que las demandas resultan **frívolas**, en razón de que pretenden impugnar normas intrapartidistas del partido político MORENA, siendo que éstos no son militantes de ese instituto político.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que las causas de improcedencia deben desestimarse, toda vez que, por una parte, quienes interponen las demandas de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador fueron quienes, a su vez, presentaron la denuncia que motivó la integración del procedimiento especial sancionador iniciado en contra de Andrés Manuel López Obrador y el partido político MORENA, en donde solicitaron, entre otros aspectos, la adopción de las medidas cautelares cuya negativa constituye la materia de impugnación en la presente instancia.

En ese sentido, cobra aplicación, *mutatis mutandis,* la tesis de jurispurdencia 10/2003, de rubro: **"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA".**[1]

Asimismo, se tiene que la frivolidad alegada por el compareciente, respecto a la impugnación de la norma interna del citado instituto político, siendo que los recurrentes no son militantes de MORENA, debe ser materia de análisis del fondo del presente asunto.

Lo anterior, a efecto de verificar sí dicho argumento forma o no parte del objeto de las medidas precautorias cuya negativa es impugnada por los enjuiciantes.

---

[1] Consultable a páginas 549 a 551, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia.

4. PROCEDENCIA.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso b); 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

4.1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, en ellas se hace constar el nombre los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios que supuestamente genera el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados.

4.2. Oportunidad. Los recursos fueron interpuestos oportunamente, toda vez que el acuerdo impugnado se notificó a los recurrentes el veintidós de febrero del año en curso,[2] y las demandas se presentaron en ese misma fecha; esto es, dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas previsto para tal efecto.

4.3. Legitimación e interés jurídico. Los recurrentes están legitimados y cuentan con interés jurídico para interponer el presente recurso, según quedó expuesto en

[2] Según se desprende de las cédulas de notificación que obran en el expediente SUP-REP-18/2016.

el análisis de la causa de improcedencia hecha valer por el tercero interesado.

4.4. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deban agotar previamente los recurrentes antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Resumen de agravios, pretensión y causa de pedir.

Los recurrentes hacen valer de manera idéntica los siguientes conceptos de agravio:

- La responsable transgrede el principio de exhaustividad, toda vez que omitió analizar la totalidad de los hechos denunciados, limitándose a estudiar exclusivamente aquéllos relacionados con la difusión de propaganda personalizada y la sobreexposición de Andrés Manuel López Obrador.

- En ese sentido, sostienen que la responsable debió analizar dichos motivos de inconformidad de manera conjunta con aquéllos relacionados con el *"abuso del derecho de la prerrogativa de los tiempos en radio y televisión que le son asignados a MORENA"*, así como respecto al *"indebido posicionamiento del sujeto denunciado frente al electorado y demás partidos*

políticos”, con lo cual hubiera concluido que las medidas cautelares solicitadas resultaban procedentes, al tratarse de conductas reiteradas y sistemáticas que evidencian la infracción a las normas constitucionales y legales en materia electoral.

- En consonancia a lo anterior, afirman que el acuerdo impugnado contraviene el modelo de comunicación política previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, puesto que el uso de los tiempos y prerrogativas en radio y televisión que le son otorgadas a los partidos políticos, no pueden ser utilizadas para la promoción personal de los presidentes de los partidos políticos, sino que deben destinarse exclusivamente a la difusión de los objetivos, programas de acción y posturas ideológicas de los partidos políticos.

- En ese sentido, consideran que si de los promocionales denunciados se advierte que el sujeto denunciado aparece prácticamente todo el tiempo, exaltando su nombre y cargo, resulta incuestionable que se trata de la promoción anticipada de su imagen, con lo cual se vulnera el principio constitucional de equidad.

- Por último, sostienen que fue indebido que la responsable determinara un sobreseimiento parcial de la queja, en el tema relacionado con el abuso de la norma interna del partido político MORENA, ya que mediante dicho

> concepto de agravio no se busca un pronunciamiento de legalidad, constitucionalidad o aplicabilidad de dicha normativa, sino evidenciar como el sujeto denunciado abusa de su posición dentro del partido para promocionarse a sí mismo.

Expuesto lo anterior, se concluye que la **pretensión** de los recurrentes es que se revoque el acuerdo impugnado y, consecuentemente, se adopten las medidas cautelares solicitadas en sus respectivos escritos de denuncia.

Su **causa de pedir** la hacen dependen, en esencia, en que la responsable no fue exhaustiva al analizar todos los motivos de inconformidad hechos valer en sus denuncias, con lo cual hubiera llegado a una conclusión diversa, en el sentido de otorgar las medidas cautelares solicitadas.

5.2. Análisis de los agravios.

Por razones de método, el estudio de los agravios relacionados con el contenido de los promocionales denunciados se realizará de manera conjunta dada la estrecha vinculación que guardan todos los planteamientos expuestos, siendo aplicable el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia de rubro **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.

5.2.1. Indebida negativa de adopción de medidas cautelares.

Esta Sala Superior considera **fundados** los motivos de inconformidad expuestos por los recurrentes, toda vez que, de un análisis preliminar de los promocionales denunciados, se desprende que, a fin de prevenir un posible uso indebido de las pautas en radio y televisión que le son conferidas al partido político MORENA, es procedente la solicitud de medidas cautelares respecto de los spots denominados *"Avión" -tanto en su versión de radio como de televisión-*, toda vez que del análisis integral de su contenido, en un análisis preliminar y cautelar, se desprende que contiene elementos suficientes para considerar que puede constituir un posicionamiento personalizado indebido de un dirigente partidista vinculado a un proceso electoral específico, considerando tanto la centralidad del sujeto participante como el contenido del mensaje, lo que podría resultar contrario a los fines y obligaciones de los partidos políticos, así como del objeto central de las prerrogativas en radio y televisión.

A. Consideraciones de la autoridad responsable:

El acuerdo impugnado se base en las siguientes consideraciones:

- Por lo que refiere al supuesto "uso indebido de la pauta", "sobreexposición del dirigente nacional de MORENA" y "violación al modelo de comunicación política" la autoridad concluyó, en esencia, que al estar en presencia de un promocional en el que aparece el **dirigente nacional de un partido político** quien, en apariencia del buen

derecho, **realiza expresiones a nombre de dicho ente político, en la que formula un posicionamiento respecto de la situación del país**, no existía, desde una perspectiva preliminar, hechos suficientes para considerar una probable violación a la norma constitucional o legal aplicable, o bien que pudieran ocasionar una vulneración a alguno de los principios que rigen el proceso electoral y/o a los bienes tutelados por las normas que rigen la materia electoral que permitieran conceder la medida cautelar solicitada.

- Respecto a la supuesta "promoción personalizada" denunciada, precisó que las restricciones previstas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **no resultaba aplicable a los dirigentes de los partidos políticos**, puesto que las restricciones previstas en dicha disposición constitucional se circunscribe a quienes tengan el carácter de servidores públicos o funcionarios gubernamentales.

- En ese sentido, al advertir que **Andrés Manuel López Obrador aparece en los spots denunciados** *–en sus versiones de radio y televisión-* **en su calidad de dirigente partidista,** y que tal carácter no lo incluye como destinatario de las restricciones de promoción personalizada, es que, bajo la apariencia del buen derecho, considerara que su aparición no constituye promoción personalizada, aunado a que, de un análisis

preliminar, se desprendía que el objeto del contenido del promocional denunciado es dar a conocer la ideología que sustenta el partido político que representa.

- Asimismo, destacó que el promocional concluía con la frase ”MORENA es la esperanza de México”, lo que generaba la presunción de que **se trata de un promocional de carácter partidista y no personal,** en tanto que dicha frase constituye el logotipo del partido político en mención.

- Ahora bien, respecto de los presuntos “actos anticipados de campaña”, estimó que de los spots denunciados no era posible advertir elementos que evidenciaran que se estuviera promocionando una candidatura, pues su contenido consiste en presentar, **a través del Presidente del Comité Nacional de MORENA,** un posicionamiento respecto de la situación del país, y plantear, de igual modo, un enfoque en el cual, a decir de dicho instituto político, se podía superar.

- Así, consideró que las menciones referentes a que “…*los políticos transas se roban 5000,000 millones de pesos cada año…, ya compraron un avión presidencial de lujo…, en 2018 lo vamos a vender…, no puede haber gobierno rico con pueblo pobre…”*, no eran de la entidad suficiente para desprender, bajo la apariencia del buen derecho, un **posicionamiento indebido del dirigente nacional de**

MORENA, quien, de conformidad con lo previsto en el artículo 38, inciso a), de los estatutos de dicho instituto político, es a quien corresponde la conducción política y legal de su organización y, consecuentemente, la representación de dicho ente político.

- En consonancia a lo anterior, precisó que del contenido de los promocionales denunciados no se desprendía un llamado al voto o expresión que denote búsqueda de apoyo hacia el sujeto denunciado, de ahí que, no resultara procedente la adopción de la medida cautelar solicitada, ni tampoco aquéllas que pudieran derivarse de las conductas denunciadas; eso es, del fraude a la ley y abuso del derecho, por inferirse también, de manera preliminar, que los actos denunciados se encuentran ajustados a Derecho.

- En último término, manifestó que el pronunciamiento respecto de la supuesta culpabilidad de MORENA constituía un aspecto de fondo que no podía ser analizado mediante el dictado del acuerdo impugnado.

B. Las obligaciones de los partidos políticos respecto a la finalidad de las prerrogativas de acceso a la radio y televisión

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, se desprende que las principales finalidades de los partidos políticos son la de

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 éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Para el cumplimiento de tales finalidades, los partidos políticos tienen derecho a ciertas prerrogativas, en particular, el otorgamiento de financiamiento público y el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social a través de los tiempos que corresponden al Estado. **En este sentido, esta Sala Superior considera que el uso de tales prerrogativas debe estar orientado al cumplimiento de los fines de los partidos políticos** en los formatos y términos que establezca la ley.

Al respecto, esta Sala Superior ha precisado en diversos precedentes (SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015) que la **propaganda** difundida por los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, **debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión**, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Sirve de sustento a lo anterior, las tesis de jurisprudencia 14/2007 y 11/2008, de rubros: "**HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**", así como "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO".**

Además, la naturaleza y contenido de la **propaganda** de los partidos en radio y televisión debe atender al periodo de su trasmisión; esto es, si es dentro o fuera de un proceso electoral (periodo ordinario) y, dentro de un proceso electoral, si es en periodo de precampaña, intercampaña y campaña.

Sobre lo referido, 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 (SUP-REP-196/2015).

En ese sentido, este órgano jurisdiccional electoral, al resolver los diversos recursos SUP-RAP-163/2015, SUP-REP-94/2015 SUP-REP-159/2015 SUP-REP-170/2015 SUP-REP-196/2015 SUP-REP-243/2015 SUP-REP-296/2015 y SUP-REP-320/2015 *-entre otros-,* ha precisado que, por actividades políticas permanentes *–periodo ordinario-,* deben entenderse 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, principios y programas, mismas que no pueden limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, por la finalidad que persiguen, porque 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.

Ahora bien, por lo que hace a las actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas 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.

Al respecto, cabe tener presente que el artículo 227, en sus párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la precampaña electoral es el 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.

Así, por acto de **precampaña**, se entienden 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 consonancia a lo anterior, se tiene que la propaganda difundida en el periodo de **precampañas**, debe ser entendida como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la ley electoral, o el que señale la convocatoria respectiva, difundan los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular **con el propósito de dar a conocer sus propuestas.**

Ahora bien, en materia de radio y televisión, la citada ley comicial electoral, en su artículo 168, estipula entre otros aspectos que en dicha materia los mensajes de **precampaña** de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto,

y precisa que cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le corresponden.

Asimismo, el artículo 15, párrafo 5, del Reglamento de radio y Televisión en Materia Electoral prevé que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular no realizan actos de precampañas electoral interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley; esto es, si bien en principio la difusión de propaganda electoral en etapa de precampaña debe estar dirigida a la promoción equitativa de todos los precandidatos que se encuentren en una contienda interna, también lo es que pueden existir razones por las que, aun cuando los partidos políticos tengan asignados tiempos a radio y televisión destinados a las precampañas, éstos no los utilicen con dicho fin, lo que puede obedecer a diversos motivos, como por ejemplo, que sólo haya un precandidato registrado (SUP-REP-26/2016).

Ahora bien, por cuanto hace al periodo de **campaña electoral**, el artículo 242, párrafos 1, 2, 3 y 4, de la referida Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puntualiza que ésta es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados **para la obtención del voto**.

Así, 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, en esta etapa, constituye el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos mediante diversos medios *-entre ellos los tiempos en radio y televisión-*, los candidatos registrados y sus simpatizantes, **con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas**.

En ese sentido, 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, pues a través de ella, los ciudadanos se mantienen informados respecto de las opciones de los partidos políticos, como de las propuestas de gobierno que sustenten, **con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.**

Bajo el contexto anterior, se tiene que, a diferencia de la propaganda electoral, la **propaganda política** no tiene temporalidad específica, por cuanto **versa sobre la presentación de la ideología, programa político que detente un partido político en general**, o bien, **la invitación que hagan a los ciudadanos a formar parte de éste**, salvo que se difunda durante los periodos de campaña, respecto de los

cuales se presume, en principio, que tiene por objeto la obtención del voto de la ciudadanía.

Por lo anterior, es que, en términos generales, pueda **decirse que la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; 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, con las salvedades que, para el caso de precampañas, se han mencionado.**

De lo expuesto se puede concluir que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

a) La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;

b) La propaganda política tiene por finalidad presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido

político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados;

c) La propaganda electoral debe 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, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

d) La propaganda electoral en periodo de precampaña implica la difusión de mensajes encaminados a obtener respaldo para la obtención de una candidatura a un cargo de elección popular y dar a conocer las propuestas de los precandidatos, así como para la promoción equitativa de todos los precandidatos, o en su caso del partido político en general;

e) La propaganda electoral en periodo de campaña tiene por objeto principal presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, la obtención del voto a favor de un partido político, una coalición o sus candidaturas, o la crítica de otras opciones políticas que participan en la contienda.

Del conjunto, se debe destacar que la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

No obstante, esta amplia libertad con que cuentan los partidos políticos para definir el contenido de sus promocionales en radio y televisión está sujeta a limitaciones, algunas de las cuales derivan de la función constitucional y la finalidad de tal prerrogativa.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que si bien el debate político tiene una protección reforzada no se debe generar confusión en el electorado o la ciudadanía, de forma tal que, por ejemplo, la propaganda político-electoral debe abstenerse de asemejar en grado de confusión a los partidos políticos o bien a los candidatos a los cargos de elección popular, puesto que ello tiene un impacto negativo en la formación de una opinión consciente e informada para el ejercicio del derecho al voto activo por parte de la ciudadanía, lo cual podría generar un efecto vicioso respecto de la configuración del propio sistema político nacional (SUP-REP-392/2015).

Asimismo, se ha considerado que constituye un uso indebido de la pauta, por sobreexposición o cobertura desproporcionada, la promoción de candidatos de otros partidos (SUP-REP-108/2014 y SUP-RAP-128/2013), así como de candidatos independientes (SUP-REP-504/2015).

En este sentido, un grado razonable de claridad en el contenido del mensaje y en su intencionalidad evita generar inferencias o presunciones respecto de un uso indebido de la pauta, y previene la comisión de hechos ilícitos, por lo que los partidos deben procurar mensajes claros y no velados, frente a contenidos oscuros o ambiguos.

La Sala Superior ha hecho énfasis en que si en los promocionales denunciados predomina la voz, imagen y nombres de determinados sujetos, es claro que son a éstos a los que se pretende posicionar, con más razón si en su mensaje manifiestan que desplegarán una conducta determinada en un futuro, por ejemplo, tratándose de candidatos, en caso de ser electos, lo que demuestra que el punto central de los promocionales son tales sujetos y sus promesas (SUP-REP-225/2015).

Asimismo, este órgano jurisdiccional, a partir del análisis del contenido de los promocionales, a fin de determinar su objetivo, ha precisado si se trata de posicionar a un sujeto en cuanto tal o fijar una postura ideológica de su partido político respecto a un tema de interés nacional, para lo cual resulta necesario el análisis de elementos que permitan suponer si dicho sujeto

aspira a algún cargo de elección popular, o que su conducta tenga algún impacto en algún proceso electoral, federal o local, próximo a celebrarse, y en ese orden de ideas, pudiera constituir propaganda personalizada (SUP-RAP-116/2014).

En algunos asuntos, relativos a la negativa de medidas cautelares, la Sala Superior ha estimado improcedentes las mismas, confirmado la resolución impugnada, tratándose de promocionales en que aparecen dirigentes de partidos políticos, incluso alguno donde aparece el propio Andrés Manuel López Obrador pautado por MORENA (SUP-REP-170/2015), así como de otros dirigentes del Partido Acción Nacional (SUP-REP-569/2015) y del Partido de la Revolución Democrática (SUP-REP-20/2015 y su acumulado), sin que esto implique que se trate de los mismos supuestos o circunstancias entre ellos, puesto que, como se advierte enseguida, a fin de evitar un uso indebido de la pauta por parte de los partidos, se debe analizar el contenido de los promocionales en su contexto a la luz de la naturaleza tutelar y preventiva de las medidas cautelares.

De esta forma, el solo hecho de que las personas cuya imagen o voz aparecen en un promocional no sean servidores públicos, sino dirigentes partidistas y que utilicen los tiempos de radio y televisión otorgados al partido, no impide que se actualice un supuesto de uso indebido de la prerrogativa del partido por un posicionamiento indebido de personas o dirigentes, puesto que, como se ha indicado, la finalidad de la pauta no implica la promoción personalizada o centralizada de una persona, sino, atendiendo a las circunstancias y a la etapa del proceso

electoral en que se difundan, su finalidad debe orientarse a la difusión de los principios, valores, ideología, precandidaturas o candidaturas de un partido político, así como para promover la participación, el debate y la deliberación de la ciudadanía.

C. Análisis de las razones de la responsable y del promocional denunciado

De lo expuesto se advierte que las razones fundamentales por las cuales la responsable negó la adopción de las medidas cautelares se sustentaron, en esencia, en que de un análisis preliminar del mensaje difundido por MORENA *-mediante el uso de las prerrogativas de acceso en radio y televisión a las que tiene derecho-,* **son de naturaleza partidista y no personal,** pues el emisor de dicho mensaje lo es el Dirigente Nacional de ese instituto político, quien no se encuentra impedido para efectuar un posicionamiento respecto de la situación actual del país, y plantear, de igual modo, un enfoque en el cual, en representación de ese ente político, se podía superar.

Tales consideraciones, en concepto de esta Sala Superior, son insuficientes para negar la adopción de las medidas precautorias solicitadas por los recurrentes, toda vez que, en apariencia del buen derecho, del contenido integral de los promocionales denunciados se desprende que el mensaje difundido por el MORENA puede constituir un indebido posicionamiento personalizado de un dirigente partidista, lo que supondría un uso indebido de las prerrogativas de acceso a radio y televisión considerando sus finalidades y las

obligaciones de los partidos políticos como han sido expresadas.

En efecto, por cuanto hace al spot difundido en **televisión**, se advierte que en éste aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador, quien manifiesta lo siguiente:

> *"No quieren que se escuche **mi voz**, **ni que aparezca en televisión, me quieren borrar; mientras tanto les informo** que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año…ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros…no lo tiene ni Obama…cuesta 7500 millones de pesos, **en 2018 lo vamos a vender;** no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; **Morena es la esperanza de México**".*

Por su parte, en la versión de **radio**, se tiene que al inicio del mensaje se especifica lo siguiente:

> "…***Voz Femenina:*** *Habla* ***Andrés Manuel López Obrador…***" y se continúa con "…***Voz Masculina:*** *No quieren que se escuche* ***mi voz, ni que aparezca en televisión, me quieren borrar; mientras tanto les informo*** *que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año…ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros…no lo tiene ni Obama…cuesta 7500 millones de pesos,* ***en 2018 lo vamos a vender****; no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar;* ***Morena es la esperanza de México****".*

La autoridad responsable consideró, a partir del análisis personal y material (contenido del mensaje) del promocional, que las medidas cautelares no eran procedentes por tratarse de un **dirigente nacional de un partido político** quien aparentemente **realiza expresiones a nombre de dicho ente**

político, que constituyen **un posicionamiento respecto de la situación del país**, por lo que **no se actualiza un supuesto de promoción personalizada de un servidor público**, considerando que el objetivo del promocional era **dar a conocer la ideología que sustenta el partido político que representa** dado que concluye con la frase “”MORENA es la esperanza de México”, lo que supondría que **se trata de un promocional de carácter partidista y no personal,** en tanto que dicha frase constituye el logotipo del partido político en mención, sin que exista elemento que evidencie un presunto “acto anticipado de campaña”, por no promocionar una candidatura, hacer un llamado al voto o contener alguna expresión que denote búsqueda de apoyo hacia el sujeto denunciado.

En concepto de esta Sala Superior, la autoridad responsable fue omisa en analizar de manera integral y contextual el promocional denunciado (en sus dos versiones para radio y televisión), pues no consideró de manera particular y conjuntamente con los demás elementos visuales y sonoros el hecho de que no se identifica expresamente el carácter de dirigente partidista de Andrés Manuel López Obrador, se alude a diferentes expresiones que denotan, en un análisis preliminar, un posicionamiento individual más que institucional, al tratarse de alusiones personales, tales como “*No quieren que se escuche mi voz, ni que aparezca en televisión, me quieren borrar; mientras tanto les informo…”,* así como una alusión temporal que coincide con el próximo proceso electoral federal

para la elección de presidente de la república consistente en la expresión *"en 2018 lo vamos a vender"*, en referencia al identificado como "avión presidencial".

Estos tres elementos (v. gr. la no identificación del carácter de dirigente, las alusiones en primera persona y la referencia a una fecha coincidente con un proceso electoral) analizados en conjunto con los elementos auditivos[3] y visuales del promocional en que aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador –en toma cerrada o close up (imagen desde los hombros hasta la parte superior de la cabeza) y médium shot (imagen desde la cintura hasta la parte superior de la cabeza), con un fondo estático– generan un juicio de probabilidad diferente al hecho por la responsable, en tanto que inciden directamente en sus conclusiones, puesto que omiten destacar otros elementos que resultan pertinentes, que esta Sala Superior, a partir del análisis de los promocionales destacados, a fin de evitar supuestos de abuso de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas y considerando la naturaleza preventiva de las medidas cautelares, estima deben incorporarse al analizar promocionales con características similares; elementos tales como: la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.

a) **Centralidad del sujeto**. La centralidad del sujeto se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al

[3] En el promocional de radio no existe ningún otro elemento auditivo diferente a la voz del protagonista, salvo la voz femenina que lo presenta ("Habla Andrés Manuel López Obrador") y una música de fondo.

conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales, de forma tal que si del análisis integral se advierte una exposición preponderante de la imagen o la voz (o ambas) de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona se puede concluir que existe un posicionamiento personalizado del mensaje. En el caso, de los elementos aludidos se puede concluir que el hecho de que aparezca, según el caso, la imagen y la voz de una sola persona se traduce en una centralidad clara o un protagonismo evidente de la persona denunciada.

b) **Direccionalidad del discurso.** La direccionalidad del discurso se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis probabilístico de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje. En el caso, la centralidad del sujeto denunciado y la referencia a lo que podrá ocurrir en 2018 (esto es, la frase “en 2018 lo vamos a vender” relacionada con el “avión presidencial”) genera mayores elementos para concluir, en un análisis preliminar y preventivo, que se está aludiendo a una fecha coincidente con un proceso electoral federal en que se elegirán, entre otros, a quien será el siguiente presidente de la república, lo cual es un hecho notorio, como lo es el que el protagonista haya participado en anteriores procesos electorales como candidato a dicho cargo.

c) **Coherencia narrativa.** La coherencia narrativa del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad de un riesgo o el peligro en la demora en la adopción de una medida cautelar que a su vez justifique su necesidad para prevenir o suspender una conducta que afecta principios o valores protegidos constitucional y legalmente.

En el caso, esta Sala Superior considera que, la centralidad del sujeto denunciado (Andrés Manuel López Obrador), la direccionalidad del discurso respecto a un año coincidente con un proceso electoral y la coherencia narrativa del promocional llevan a desvirtuar las conclusiones de la responsable respecto a que, en un análisis preliminar no hay elementos para suponer que exista el riesgo de una promoción indebida de un dirigente partidista, puesto que si bien, no estamos en presencia de una promoción de un servidor público, lo cierto es que tampoco se trata de un posicionamiento institucional del partido político, sino que, en su caso, ello sólo podría inferirse a partir del

carácter de dirigente y de la frase de cierre del promocional (“MORENA es la esperanza de México”) y del emblema, sin considerar que es el propio protagonista del promocional el que la pronuncia y que su discurso se construye a partir de alusiones en primera persona, lo que resta fuerza a que se trata exclusivamente de un promocional de carácter partidista y no a un posicionamiento personalizado, sin que la aparición del emblema del partido sea un elemento que por sí mismo desvirtúe otros elementos que permiten concluir que el promocional difunde de manera preponderante la imagen, la voz y el mensaje de un dirigente partidista y no posición institucional de un partido. Ello con independencia de la crítica que se hace al tema del “avión presidencial” pues, respecto a ésta, en principio, no se advierten elementos que excedan los límites de la libertad de expresión.

Si bien, en un análisis de fondo que valore el contexto del promocional, el conjunto de promocionales pautados por el mismo partido en un periodo determinado u cualquier otro elemento relevante se podría llegar a una conclusión diferente, lo cierto es que para efecto de hacer efectiva la función preventiva de las medidas cautelares lo procedente es ordenar la suspensión del promocional hasta en tanto no se analiza su plena validez.

Lo anterior deriva del carácter tutelar y preventivo de las medidas cautelares que ha sido reconocido por esta Sala Superior y otros tribunales, en el sentido de que tales medidas constituyen instrumentos que permiten no sólo conservar la

materia del litigio, sino también prevenir o 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 con lo cual se busca tutelar el interés público y no sólo el interés de las partes, para lo cual se requiere analizar una evaluación preliminar de la conducta y de su contexto a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

Ello, tal como lo precisa le tesis XII/2015 de esta Sala Superior con rubro, **MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA,** en cuyo texto se destaca que, “a efecto de cumplir plenamente con el fin de la institución cautelar, la autoridad administrativa electoral deberá realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente en una segunda, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral”.

Lo anterior es acorde también con la Jurisprudencia 14/2015 cuyo rubro y texto es el siguiente:

> **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**— La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y

17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

La conclusión anterior no se opone al hecho de que se trate de la promoción o posicionamiento de un dirigente partidista y no

de un servidor público o que existan elementos que aludan a un partido político como podría ser la mención o aparición de su nombre o emblema, dado que la finalidad de las prerrogativas de los partidos políticos de acceso a radio y televisión a través de la pautas de promocionales así como de las obligaciones de tales institutos políticos permiten concluir que constituye un uso indebido de tales prerrogativas el posicionamiento personalizado de un dirigente, militante o simpatizante mediante una presencia permanente e injustificada en atención al contenido del mensaje y a su contexto específico.

Ello, no obstante que se considere que, en principio, corresponde a los dirigentes partidistas la conducción política y legal de sus institutos políticos, representan sus intereses y pueden generar su responsabilidad, así como que los militantes y simpatizantes tienen el derecho a promover al partido de su adscripción o preferencia, según el caso, pues la ponderación de tales derechos o intereses personales, frente al interés público de que las prerrogativas de acceso a radio y televisión sean empleadas para su finalidad constitucional y no para la promoción personal de un individuo particular con miras o no a un proceso electoral, permite concluir que se debe privilegiar al momento de la adopción de una medida cautelar la finalidad de las prerrogativas puesto que de otra forma se podría tornar irreparable las lesiones a los principios rectores de la materia electoral, siendo que si, en el análisis de fondo se concluye que no hay un uso indebido de la pauta por parte de los partidos, podrán volver a pautar los contenidos materia del procedimiento

sin que ello suponga una afectación irreparable a tales institutos o al sujeto o sujetos implicados en los promocionales.

Así, tomando en consideración que la prerrogativa que constitucional y legalmente se concede a los partidos políticos para el acceso a los tiempos en radio y televisión tienen finalidades específicas, entre las que no se encuentra la promoción o el posicionamiento personalizado o permanente de sus dirigentes, esta Sala Superior considera procedente revocar el acuerdo impugnado, a efecto de que la comisión responsable emita una nueva determinación, en la que declare procedente la solicitud de adopción de las medidas cautelares solicitadas por los recurrentes y, consecuentemente, realice las gestiones necesarias a efecto de que se suspenda la difusión de los promocionales denominados “Avión”, en sus versiones de radio y televisión, identificados con los números de folio RV02485-15 y RA03739-15.

5.2.2. Indebido sobreseimiento.

Por último, esta Sala Superior considera que el agravio por el que se aduce que fue indebido que la responsable determinara un sobreseimiento parcial de la queja al considerar que los denunciantes carecían de interés jurídico para controvertir la supuesta violación a los estatutos del partido político MORENA *- al no acreditarse que éstos fueran militantes de dicho instituto político-* no constituye un aspecto que sea materia de análisis en el presente medio de impugnación, pues dicha inconformidad no se encuentra relacionada directamente con la

pretensión final de los recurrentes en el presente asunto, consistente en ordenar a la responsable que se suspendan los promocionales de radio y televisión denominados *"Avión",* y que fueran pautados a favor del partido político MORENA, en los que aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador, misma que, como se razonó en párrafos precedentes ya fue alcanzada.

III. R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumula** el recurso SUP-REP-19/2016 al diverso SUP-REP-18/2016. En consecuencia, glósese copia certificada de la presente ejecutoria al recurso acumulado.

SEGUNDO Se **revoca** el acuerdo **ACQyD-INE-12/2016,** de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos concurrentes de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Constancio Carrasco Daza, y en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA	**FLAVIO GALVÁN RIVERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS ACUMULADOS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-REP-18/2016 Y SUP-REP-19/2016.

No obstante que coincido con lo determinado en la sentencia dictada por la mayoría de Magistrados integrantes de esta Sala Superior al resolver, en forma acumulada, los recursos al rubro identificados, no coincido con la totalidad de las consideraciones que sustentan esa decisión, al revocar el acuerdo de veinte de febrero de dos mil dieciséis, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral por el cual determinó negar las medidas cautelares solicitadas, respecto de la difusión de los promocionales del partido político nacional denominado MORENA, identificados con las claves RV02485-15 y RA03739-15, difundidos en radio y televisión, respectivamente, formulo el presente **VOTO CONCURRENTE.**

La mayoría de los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional especializado considera que son fundados los conceptos de agravio que aducen los recurrentes, porque la autoridad responsable al llevar a cabo el análisis de los promocionales objeto de las denuncia debió considerar elementos como la "*centralidad del sujeto*", "*direccionalidad del discurso*" y la "*coherencia narrativa*" de los aludidos promocionales, lo anterior, a fin de evitar supuestos de abuso de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas.

En este contexto, consideran que en el caso, a partir del análisis preliminar de los promocionales objeto de la denuncias, existen los mencionados elementos, por lo que concluyen que estos no se refieren a un posicionamiento institucional del partido político, sino que difunden de manera preponderante la imagen, voz y mensaje de un dirigente partidista.

En mi concepto, si bien lo procedente es revocar el acuerdo controvertido, para el efecto de otorgar la medida cautelar solicitada, debido a que en el caso, bajo la apariencia del buen derecho, la difusión de los promocionales objeto de las denuncias es contraria a Derecho; lo cierto es que asumo tal conclusión no por considerar que el contenido de esos promocionales actualice la "*centralidad del sujeto*", "*direccionalidad del discurso*" y la "*coherencia narrativa",* sino por los siguientes razonamientos.

Al caso, se debe tener presente que en términos de lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, motivo por el cual se considera que el Estado tiene el deber de otorgar las prerrogativas necesarias para que los partidos políticos cumplan sus fines.

Po tanto, conforme a lo establecido en las Bases II y III, del citado precepto constitucional, la ley garantizará que los partidos

políticos nacionales tengan acceso permanente, de manera equitativa, a los medios de comunicación social, para lo cual se prevé que el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para administrar el tiempo que corresponde al Estado, en radio y televisión, destinado a los fines de ese órgano de autoridad y al ejercicio del derecho de los institutos políticos.

Las mencionadas disposiciones constitucionales han sido instrumentadas en la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor literal siguiente.

> **Ley General de Partidos Políticos**
> **Artículo 23.**
> **1. Son derechos de los partidos políticos**:
> […]
> **d) Acceder a las prerrogativas** y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.
> […]
> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**
> **Artículo 159.**
> 1. Los **partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social**.
> 2. **Los partidos políticos**, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular**, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa** a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.
> […]
> **Artículo 160.**
> 1. **El Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado** a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la Constitución y esta Ley otorgan **a los partidos políticos** y candidatos independientes en esta materia.
> […]
> ***[Lo resaltado en negritas es para efectos de este voto]***

En este sentido, en ejercicio de su facultad reglamentaria, el Consejo General del Instituto Nacional

reconoció, en términos de lo dispuesto en el artículo 37, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el derecho de los partidos políticos a determinar el contenido de sus promocionales, conforme a su libertad de expresión. El mencionado precepto reglamentario es al tenor literal siguiente.

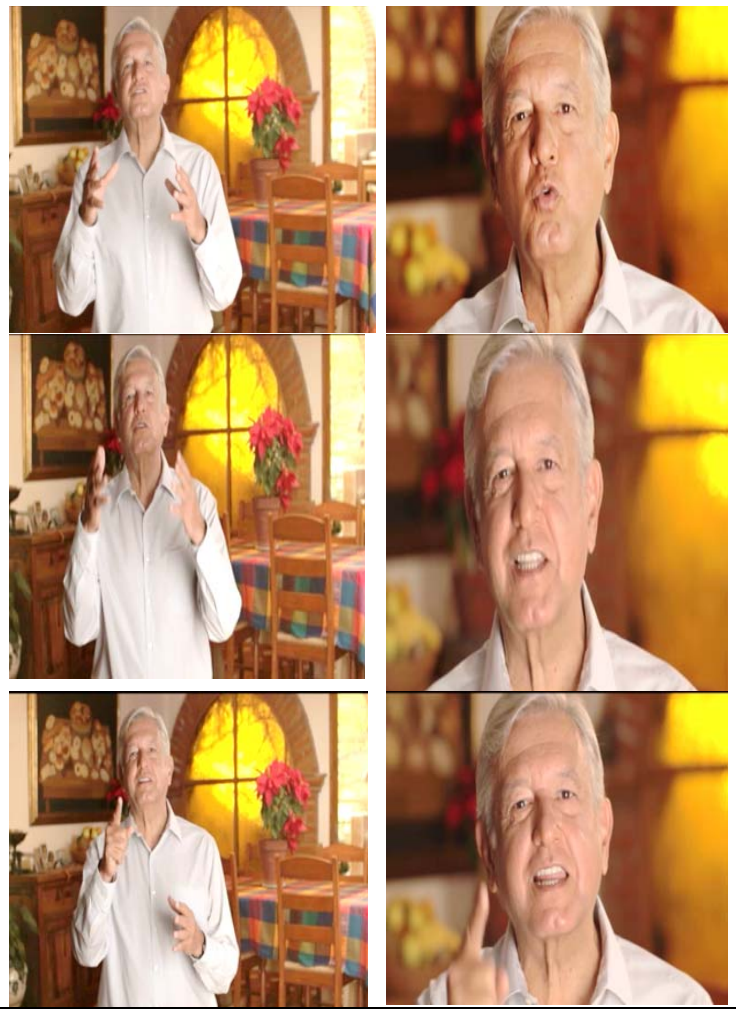
> **Artículo 37.**
> **De los contenidos de los mensajes**
> **1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos** y los/las candidatos/as independientes **determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan**, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.
> ***[Lo resaltado en negritas es para efectos de este voto]***

Por otra parte, se debe destacar que esta Sala Superior ha considerado que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político electoral no es absoluto, sino que tiene límites de naturaleza objetiva, tal criterio ha sido sustentado reiteradamente, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 11/2008, consultable a fojas cuatrocientas veintiocho a cuatrocientos treinta, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", "*Jurisprudencia*" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro: "***LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO"***.

En este contexto, si bien la difusión de una ideología política en los medios de comunicación social, como lo son la radio y la

televisión, constituyen un instrumento para efecto que los partidos políticos logren sus fines, ya sea en el desarrollo de algún procedimiento electoral, de naturaleza federal, local o municipal, o bien en la etapa interprocedimental, lo cierto es que el ejercicio de ese derecho se debe de circunscribir a difundir contenidos de carácter ideológico o de debate y crítica en el contexto político.

Precisado lo anterior, en el particular el contenido de los promocionales objeto de las denuncias es el siguiente:

Promocional *"Avión" de folio RV02485-15 (televisión)*	
Imágenes representativas	
	***Aparece en pantalla Andrés Manuel López Obrador, y expresa lo siguiente:*** *No quieren que se escuche mi voz, ni que aparezca en televisión, me quieren borrar; mientras tanto les informo que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año…ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros…no lo tiene ni Obama…cuesta 7500 millones de pesos, en 2018 lo vamos a vender; no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; Morena es la esperanza de México.*

Promocional *"Avión" de folio RV02485-15 (televisión)*	

Promocional *"Avión" de folio RA03739-15 (radio)*
Voz Femenina*: Habla Andrés Manuel López Obrador:* **Voz Masculina:** *No quieren que se escuche mi voz, ni que aparezca en televisión, me quieren borrar; mientras tanto les informo que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año…ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros…no lo tiene ni Obama…cuesta 7500 millones de pesos, en 2018 lo vamos a vender; no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; Morena es la esperanza de México.*

De lo anterior, a juicio del suscrito, se observa que en la versión del promocional difundido en televisión aparece, en diversas tomas, el dirigente nacional del partido político denominado MORENA, y que si bien expresa su opinión relacionada con la situación del país, lo cierto es que el aludido ciudadano hace manifestaciones subjetivas respecto de la afectación a su actuación personal en el contexto político, toda vez que expresa lo siguiente: "*No quieren que se escuche mi voz*", "*ni que aparezca en televisión*", "*me quieren borrar".*

Además que, en apariencia del buen derecho, hace manifestaciones tendentes a posicionarlo respecto del procedimiento electoral ordinario dos mil diecisiete-dos mil dieciocho (2017-2018), debido a que se refiere a la fecha que coincide con el momento en el cual se desarrollara el mencionado procedimiento electoral, puesto que alude *"ya compraron un avión presidencial* […] *en 2018 lo vamos a vender" "no puede haber gobierno rico con pueblo pobre".*

Cabe precisar que el contenido del promocional difundido en radio es idéntico al antes mencionado.

En este contexto, toda vez que, como se razonó, de la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Bases I, II, y III, de la Constitución federal; 23, párrafo 1, inciso d); de la Ley General de Partidos Políticos, 159, párrafos 1 y 2, 160, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 37, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se concluye que el objetivo de la propaganda de los partidos políticos consiste en la difusión de su postura ideológica, lo cual se logra si su contenido se relaciona con los principios ideológicos de carácter político, económico, social y demás, que postule el instituto político plenamente identificado o bien, cuando a través de ella se haga alguna manifestación crítica en el contexto del debate político, por lo que no es conforme a Derecho, que esos promocionales sean utilizados para difundir manifestaciones personales de un ciudadano o dirigente partidista, como sucede en el caso que se analiza.

Así, conforme a lo razonado, en mi concepto lo procedente es revocar el acuerdo controvertido, para el efecto de otorgar la medida cautelar solicitada,

Por lo expuesto y fundado, formulo el presente **VOTO CONCURRENTE.**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA, EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-18/2016 Y ACUMULADO.

Estoy de acuerdo con las consideraciones que se formulan en la ejecutoria en torno a las finalidades que constitucional y legalmente están destinadas a cumplir las prerrogativas en materia de radio y televisión, que se otorgan a los partidos políticos.

La reforma constitucional de 2007 –dos mil siete-, reconoció a los partidos políticos el derecho de acceder de **manera permanente** al tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, esto es, tanto en **periodos de proceso electoral**, como en **los ordinarios**.
La finalidad del acceso a los medios de comunicación social por los partidos políticos es persuadir a la ciudadanía con propuestas sobre políticas públicas concretas, para generar elecciones bien informadas.

Durante los **procesos electorales,** los tiempos en medios de comunicación social se destinan, esencialmente, a efectuar propaganda electoral dirigida a obtener alguna postulación y el voto ciudadano para los cargos de elección popular, según se trate de precampaña o campaña electoral.

En esa lógica, únicamente los partidos políticos, candidatos y precandidatos tienen derecho de acceder a radio y televisión, para exponer su plataforma electoral, propuestas e ideas que postulan.

En tanto, en **periodos ordinarios,** la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –*su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas*-, tal como lo mandata el propio artículo 41 Constitucional, al exigir a los partidos políticos que, **de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan**, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

La distancia que existe entre los tiempos de proceso electoral y los ordinarios, en atención a su naturaleza, implica que el acceso a radio y televisión en periodos ordinarios se encuentre delimitado por el citado precepto constitucional, de ahí que toda promoción que tenga una finalidad diferente a la propaganda electoral propia de los procesos electorales o a la propaganda política que difunden los partidos políticos en los tiempos que corresponden a periodos ordinarios, se apartaría de los fines constitucionales para los que son destinadas constitucionalmente las prerrogativas en radio y televisión.

Así, los tiempos en radio y televisión correspondientes al Estado, que por mandato constitucional se otorgan a los partidos políticos, que se utilicen para promover, expresa o veladamente, a sus dirigentes partidistas o a particulares, se

apartaría de los fines constitucionales que están destinados a cumplir.

El uso de los recursos del Estado por quienes los tienen bajo su responsabilidad está ceñido, en todos los casos, al cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y, esencialmente, a satisfacer los objetivos para los cuales están destinados por mandato de la Ley Suprema; de ahí que, se justifique la implementación o empleo de medidas que impidan la promoción de dirigentes partidistas y militantes, que tengan otros propósitos; por ejemplo, cuando se evidencie un posicionamiento que va más allá de los objetivos de la pauta ordinaria.

En el orden legal hay ausencia de regulación que desarrolle los objetivos que se exige por el artículo 41 Constitucional a los partidos políticos durante los periodos ordinarios y que module el uso que se debe dar a la prerrogativa de radio y televisión durante ese lapso; así, para evitar conductas de militantes, dirigentes partidistas o cualquier persona que se aparten de la equidad en futuras contiendas, a través de un mecanismo de fraude a la ley o que eluda su cumplimiento, así como los principios que de ella emanan, corresponde al Tribunal Constitucional, en ejercicio de su jurisdicción, proteger los principios que rigen la materia electoral.

De esa forma, los partidos políticos han de usar los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado y que tienen

asignados como prerrogativa, en la lógica para la que fue destinada constitucionalmente en el artículo 41 Constitucional.

El uso adecuado de las prerrogativas potencia el debate político, en tanto permite a los partidos construir sus propuestas de políticas públicas, opiniones y críticas, sin mayores restricciones que aquéllas que se aparten de las finalidades para la que fue diseñado el acceso a tiempos en radio y televisión por parte de los institutos políticos.

En ese tenor, se reconoce que, durante los procesos comiciales, los partidos políticos tienen derecho a utilizar las pautas que les corresponden de acuerdo con sus propias estrategias electorales, sin rebasar los límites constitucionalmente previstos; en los periodos ordinarios, cuentan la libertad de configurar sus promocionales, teniendo como parámetro que el tiempo en radio y televisión tiene como finalidad posicionar o promover exclusivamente al partido político, quien tiene que cumplir los objetivos que constitucional y legalmente se le asignan.

En el caso, del spot difundido en televisión se advierte que aparece la imagen de Andrés Manuel López Obrador, quien manifiesta lo siguiente:

> **No quieren que se escuche <u>mi voz</u>, ni quieren que aparezca en televisión, <u>me quieren borrar</u>**; mientras tanto les informo que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año… ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros… no lo tiene ni Obama… cuesta 7,500 millones de pesos, **<u>en 2018 lo vamos a vender;</u>** no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; Morena es la esperanza de México.

La versión de radio tiene como particularidad que inicia con una voz femenina que hace el siguiente anuncio a los radioescuchas:

> **“Habla Andrés Manuel López Obrador**”

Luego, la voz masculina expresa:

> **No quieren que se escuche <u>mi voz</u>, ni quieren que aparezca en televisión, <u>me quieren borrar</u>**; mientras tanto les informo que los políticos transas se roban 500,000 millones de pesos cada año… ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros… no lo tiene ni Obama… cuesta 7,500 millones de pesos, **<u>en 2018 lo vamos a vender</u>**; no puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; Morena es la esperanza de México.

El análisis integral del mensaje evidencia que la persona que lo pronuncia, sigue una línea discursiva desde dos aristas.

Por una parte, manifiesta argumentos que se insertan en el **contexto del debate político** y que, desde una perspectiva de la apariencia del buen Derecho, podrían entenderse emitidos a nombre del partido político al que corresponde la pauta.

Así, lo advierto de las siguientes expresiones que evidencian una crítica que, en un examen preliminar propio de las medidas cautelares y en apariencia del buen Derecho, pasarían el tamiz de la regularidad constitucional:

- Mientras tanto les informo que los políticos tranzas se roban 500,000 millones de pesos cada año… ya compraron un avión presidencial, de lujo, para 280 pasajeros… no lo tiene ni Obama… cuesta 7,500 millones de pesos,

- No puede haber gobierno rico con pueblo pobre; sin corrupción, sin privilegios, habrá trabajo y bienestar; **Morena es la esperanza de México.**

Empero, de un examen preliminar que no prejuzga sobre el fondo, igualmente se advierte que, el mensaje analizado en su contexto integral, también introduce elementos que no tienen relación con la finalidad que está destinada a cumplir la pauta que se otorga a los partidos políticos, tal como lo muestran las siguientes expresiones:

- **No quieren que se escuche <u>mi voz</u>, ni quieren que aparezca en televisión, <u>me quieren borrar</u>**;
- **<u>En 2018 lo vamos a vender</u>**;

Como se observa, se trata de posicionamientos propios de quien emite el mensaje, los cuales trascienden de los posicionamientos del partido político, toda vez que comunica a los televidentes y radioescuchas situaciones relacionadas **con su persona** al hablar de "*su voz*" y de que "*lo quieren borrar*".

En ese orden, **también alude a políticas públicas que implementará en 2018** –dos mil dieciocho-, al asegurar "*en 2018 lo vamos a vender*", esto es, que en ese año *-en el cual habrá elecciones para renovar la Presidencia de la República-* venderá el "avión presidencial".

Aunado a tales aspectos, el spot en televisión muestra en todo momento, en primer plano y de manera destacada, la imagen de quien habla. El difundido en radio, inicia con una voz femenina que cumple el único propósito de visibilizar el nombre del emisor.

Lo anterior revela que una de las finalidades del promocional es que la ciudadanía *–el público que ve y escucha el spot-* identifique plenamente a la persona que aparece en la pauta que corresponde al partido político, según se aprecia del contexto del promocional difundido tanto en radio como en televisión.

Las circunstancias referidas permiten apreciar, en un examen preliminar y en apariencia del bue Derecho, que en una parte del promocional existe un posicionamiento que formula un dirigente partidista, **a nombre propio** y no del instituto político, lo cual va más allá del objeto que se tiene dentro de la pauta ordinaria que corresponde al partido político, lo que excede el fin constitucional de la prerrogativa citada.

Por tales razones comparto la decisión de revocar la resolución impugnada.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA