

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-
195/2016.

RECURRENTE: RAFAEL
MORENO VALLE ROSAS.

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

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE
GONZALES.

SECRETARIOS: CLAUDIA
MYRIAM MIRANDA SÁNCHEZ Y
ALEJANDRO PONCE DE LEÓN
PRIETO.

Ciudad de México, a dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Rafael Moreno Valle Rosas, en su carácter de Gobernador del Estado de Puebla, para impugnar el acuerdo **ACQyD-INE-143/2016**, de dos de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave **UT/SCG/PE/XSH/CG/195/2016**, que decretó la procedencia de las medidas cautelares solicitadas; y,

R E S U L T A N D O S:

PRIMERO. Antecedentes. De los hechos narrados por el recurrente en la demanda, y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

a. Denuncia y solicitud de medidas cautelares. El veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, Xicotencatl Soria Hernández presentó escrito de queja ante la Oficialía de Partes del referido Instituto Nacional Electoral, contra Rafael Moreno Valle Rosas, en su carácter de Gobernador del Estado de Puebla y de la Revista *Esquire*, por la presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña, consistentes en la difusión, en televisión a escala nacional, de un promocional alusivo a la citada revista, publicada el catorce de noviembre de dos mil dieciséis, en la que se aprecia la imagen del mencionado servidor público.

Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares con el fin de impedir la continuación de la difusión del mensaje televisivo y se pusiera en riesgo la equidad en la contienda.

b. Medidas cautelares (Acuerdo impugnado). El dos de diciembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-143/2016**, en el que declaró la procedencia parcial de las medidas cautelares solicitadas, en los términos siguientes:

[...]

ACUERDO

PRIMERO. Es **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, relativa a la presunta promoción personalizada, respecto del promocional de televisión, en términos de lo razonado en el **numeral I del Apartado A** del considerando CUARTO.

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, relativa a la presunta promoción personalizada, respecto de la versión impresa de la revista "Esquire" materia de pronunciamiento, en términos de lo razonado en el inciso **1)** del **numeral II del Apartado A** del considerando CUARTO.

TERCERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, relativa al presunto incumplimiento a las reglas que deben observar los servidores públicos en sus informes de labores, el posible uso indebido de recursos públicos, la probable comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, así como a la supuesta contratación y/o adquisición de tiempo en radio, atribuible a Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del estado de Puebla, en términos de lo razonado en los **Apartados B, C, D y E** del considerando CUARTO.

CUARTO. En términos de lo precisado en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo, se ordena a Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del estado de Puebla, así como a Editorial Televisa S.A. de C.V. (revista "Esquire") que de inmediato, en un plazo que no exceda de **doce horas**, contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, lleve a cabo todas las acciones necesarias para suspender o cancelar la difusión de la propaganda en televisión que publicita a la revista en cita en la que aparece Rafael Moreno Valle Rosas.

QUINTO. En términos de lo precisado en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo, se ordena a **Televimex, S.A. de C.V.**, a efecto de que en un plazo que no podrá exceder de las **doce horas**, contadas a partir de que se le notifique la presente determinación, suspenda la difusión del promocional materia de denuncia, así como aquellos de contenido semejante al analizado en el presente acuerdo, para lo cual, se solicita a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que haga del conocimiento la presente determinación a tal concesionario, a

efecto de que se cumpla con lo establecido en la presente determinación.

SEXTO. Los sujetos de derecho mencionado deberán realizar todos los actos y gestiones necesarias, suficientes e idóneas, a fin de acatar a cabalidad lo ordenado en este acuerdo, debiendo remitir prueba de cumplimiento dentro del plazo de **veinticuatro horas** siguientes a la realización de esas acciones.

SÉPTIMO. En tutela preventiva se ordena a Rafael Moreno Valle Rosas se abstenga a emitir declaraciones que implícita i explícitamente puedan asociarse con sus aspiraciones de carácter político-electoral, a fin de evitar incurrir en actos de promoción personalizada, en los términos analizados en el inciso **2)** del numeral II del **Apartado A** del considerando CUARTO.

[...]"

SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

a. Demanda. El seis de diciembre de dos mil dieciséis, José Montiel Rodríguez, en su calidad de Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir el acuerdo precisado en el apartado b) del resultando anterior.

b. Remisión del expediente. Con posterioridad, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente integrado con motivo del aludido recurso de revisión del procedimiento especial sancionador a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

c. Turno de expediente. Mediante el proveído correspondiente, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente **SUP-REP-195/2016**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzáles, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el aludido acuerdo se cumplimentó mediante el oficio suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

d. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó la demanda en su Ponencia, la admitió y cerró la instrucción.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación que se resuelve, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 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 del procedimiento especial sancionador, a través del cual se impugna un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la adopción de medidas cautelares.

SEGUNDO. Procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

a. Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable; en el que se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien representa al Gobernador del Estado de Puebla Rafael Moreno Valle; el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; refiere los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

b. Oportunidad. Se cumple el requisito en cuestión, porque de las constancias de autos se advierte que el acuerdo impugnado se notificó al partido político recurrente a las **dieciocho horas con veintidós minutos del dos de diciembre de dos mil dieciséis**, en tanto la demanda que da origen al recurso de revisión en que se actúa se presentó

ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Puebla, a las **dieciocho horas con veinte minutos del seis de diciembre siguiente**, esto es, **dentro de las cuarenta y ocho horas hábiles posteriores a la notificación del acuerdo impugnado**, en términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por ende, la interposición del recurso es oportuna.

c. Legitimación y personería. Los requisitos previstos en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tienen por satisfechos, dado que quien interpuso el medio de impugnación fue José Montiel Rodríguez, en su calidad de Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas, en términos de los artículos 82, primer párrafo¹, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla y 4 Bis,² de la Ley Orgánica

¹ **ARTÍCULO 82.-** LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO SERÁ CENTRALIZADA Y PARAESTATAL. EL CONSEJERO JURÍDICO ES EL REPRESENTANTE JURÍDICO DEL ESTADO. EL GOBERNADOR PODRÁ OTORGAR ESA REPRESENTACIÓN A ALGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LO AUXILIEN PARA CASOS SINGULARES.

[...]

² **ARTÍCULO 4 BIS** LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBERNADOR ESTARÁ A CARGO DE UN TITULAR, QUE TENDRÁ LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES: I.- REPRESENTAR LEGALMENTE AL GOBERNADOR DEL ESTADO, EN TODO TIPO DE JUICIOS, PROCEDIMIENTOS, RECURSOS, ACCIONES Y CONTROVERSIAS EN QUE EL MISMO INTERVENGA CON CUALQUIER CARÁCTER O TENGA INTERÉS. LA REPRESENTACIÓN A QUE SE REFIERE ESTA FRACCIÓN COMPRENDE LA EJECUCIÓN Y DESAHOGO DE TODO TIPO DE ACTOS PROCESALES; [...]

de la Administración Pública de la mencionada entidad federativa, cuyo nombramiento consta en copia certificada en el expediente en que se actúa.

d. Interés jurídico. La 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 recurrente se satisface, dado que a través de la determinación adoptada se ordenó al Gobernador de Puebla, llevara a cabo todas las acciones necesarias para suspender o cancelar la difusión de la propaganda en televisión que publicita la revista *Esquire*.

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

TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares.

Previo al análisis de los disensos expuestos por el recurrente, es menester precisar que las medidas cautelares se pueden

decretar por la autoridad competente a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia de la *litis*, así como para evitar un daño grave e irreparable a alguna de las partes en conflicto con motivo de la sustanciación de un proceso o procedimiento.

La justicia cautelar tiene fundamento constitucional, al considerarse parte del Derecho a la tutela judicial efectiva que previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto, su finalidad es garantizar una situación de igualdad de los ciudadanos frente a la administración.

El proceso cautelar se concibe como aquél que tiene por objeto una verdadera **pretensión preventiva** –de tutela anticipada y provisional del derecho o interés o de las personas involucradas en el proceso-, **diversa de la pretensión o petición definitiva que se discute en el propio procedimiento.**

De ese modo, goza conceptualmente de **autonomía** por su peculiar estructura, grado de conocimiento diferenciado y particular canon para la adopción de la medida cautelar –a partir de una *superficialidad* que se distingue del conocimiento profundo y exhaustivo característico o propio de

los procedimientos contenciosos-, por la **provisionalidad** de sus resoluciones.

En ese tenor, la pretensión o acción cautelar no es la propia del tema de fondo deducido en el proceso definitivo principal, porque no necesariamente se verifica la presencia de la segunda –pretensión final- en éste –providencia precautoria-, porque aquélla –pretensión de fondo-, aun cuando apunta a la tutela de otro derecho difiere de la medida precautoria.

La circunstancia de que pueda mediar **identidad sustancial** entre la pretensión de la medida cautelar y la pretensión de fondo, no significa que por ello se desconozca esa **autonomía** en el concepto descrito, toda vez que ambas son jurídicamente distintas, a punto tal, que difieren en la causa y cuando menos en la estabilidad y extensión de su objeto o más bien de la resolución que la admite o decreta.

En esas condiciones, la causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren simplemente verosimilitud o apariencia del derecho invocado y el peligro en la demora, en base a un conocimiento periférico o superficial –*la summaria cognitio*- y aspiran a una anticipación en términos generales que autoriza a obtener una tutela provisional de los bienes o respecto de las personas involucradas en el proceso.

Por su parte, en la pretensión de fondo, la causa apunta a la demostración de la certeza plena sobre la existencia del derecho debatido, sea que para ello se comprenda exhaustivamente toda la relación jurídica.

La pretensión cautelar se diferencia de la pretensión o petición que se actúa en el proceso o procedimiento, sin que ello signifique que las medidas cautelares no deban reputarse como instrumentales o accesorias, en el sentido de que se encuentran al servicio de una pretensión de fondo.

La medida cautelar es un instrumento procesal previsto en los ordenamientos jurídicos para conceder agilidad al desarrollo del proceso y para lograr la tutela efectiva de los derechos e intereses litigiosos.

Asimismo, están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima puede sufrir algún menoscabo irreparable.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado para suspender provisionalmente a partir de una apreciación preliminar, la conducta que se califica indebida.

SUP-REP-195/2016

Sobre este punto, se debe subrayar que el párrafo 8, del artículo 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la posibilidad que en el procedimiento especial sancionador se decreten medidas cautelares, cuyos efectos son provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

En ese sentido, al proveer respecto de una medida cautelar la autoridad debe ponderar:

- La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- 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.

De ese modo, la medida cautelar adquiere justificación ante la existencia de un derecho que requiere protección provisional y urgente; de ahí que para la provisión de esas medidas se impone que la autoridad responsable realice la evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas; examen en el que deben seguirse las directrices que a continuación se precisan:

- 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.
- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto y justificar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto 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.

De esa manera, la medida cautelar en materia electoral propende a evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el orden jurídico, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados.

CUARTO. Consideraciones sustantivas del acuerdo reclamado.

En el acuerdo **ACQyD-INE-143/2016** dictado el dos de diciembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y

SUP-REP-195/2016

Denuncias del Instituto Nacional Electoral, medularmente sostuvo lo siguiente:

La responsable tuvo por acreditada la existencia y contenido del material denunciado identificado como “*Revista Esquire Moreno*” con número de folio RV02078-16 [versión televisión], pautado en una sola ocasión, según informe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

Posteriormente, precisó el marco normativo y naturaleza de las medidas cautelares e hizo referencia a la prohibición de la promoción personalizada prevista en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hecho lo anterior, describió el contenido del mensaje objeto de denuncia, para lo cual, precisó lo siguiente:

- En los segundos 1 al 2 y 15 al 17, es decir, al inicio y final del video, se observa la imagen que corresponde a la portada de la revista *Esquire*, en la que se aprecia la imagen de Rafael Moreno Valle Rosas.
- La secuencia de imágenes que contiene el promocional se refieren a lo que parece ser una fábrica, en el caso, de producción de vehículos y finalmente a unos aparatos electrónicos conocidos como drones.

- El audio respectivo únicamente invita a conocer la planta automotriz de Audi en Puebla, así como drones mexicanos, sin que se haga referencia a algún servidor público o partido político.

De esta forma, la responsable señaló que, bajo un análisis preliminar basado en la apariencia del buen Derecho, la propaganda objeto de denuncia, podría poner en riesgo valores y principios constitucionales, como el de equidad en las contiendas comiciales y el de neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos, lo que a su parecer justificó el dictado de las medidas cautelares para hacer cesar su difusión.

Asimismo, hizo alusión a diversas quejas presentadas contra Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, por violación al artículo 134 de la Constitución Federal, por aparecer en promocionales de radio, televisión, medios impresos y revistas, así como en televisión restringida.

De lo anterior, la responsable adujo que, en el caso, se tenían por acreditados los elementos personal, objetivo y temporal para suponer la promoción personalizada del citado servidor público, con base en las consideraciones siguientes:

a) Elemento personal. Este presupuesto sí se colma ya que, como se demostró, la propaganda objeto de análisis contiene de forma destacada la imagen de Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla.

b) Elemento objetivo. Este presupuesto sí se colma, en virtud de que, en principio y dada la forma, contexto y características de la propaganda denunciada, junto con la aspiración del denunciado, se advierte un ejercicio de promoción personalizada de éste, susceptible de actualizar la infracción constitucional señalada.

c) Elemento temporal. Este presupuesto sí se colma, ya que si bien actualmente no se está desarrollando algún proceso electoral federal, y el próximo iniciará hasta septiembre de dos mil diecisiete, se estima que la valoración conjunta del hecho relativo a que el denunciado ha manifestado su pretensión de contender a la presidencia de la república, junto con el tipo y características de la propaganda denunciada, en la que se pone de relieve su imagen, llevan a considerar que podría haber una violación al principio de equidad en la contienda y, consecuentemente, actualizado este elemento.

De ahí, determinó que procedía la adopción de medidas cautelares en cuanto a la difusión del mensaje en televisión.

En un apartado diverso, analizó el contenido de la entrevista que se le hizo a Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, contenida en la versión impresa de la revista *Esquire*.

Para tal efecto, hizo referencia a la libertad de expresión, especialmente tratándose de propaganda política y electoral, así como a sus límites y explicó el concepto de este derecho fundamental y, a la par, detalló el contenido de la revista.

Tomando en consideración lo anterior, concluyó que la entrevista publicada en la revista objeto de denuncia, bajo la apariencia del buen Derecho, se encontraba al amparo de la libertad de expresión, dado que estaba inmersa en un reportaje realizado en lo que se estima un libre ejercicio periodístico, en torno a temas de interés público, –inversión en el Estado, ciudad modelo y solución de problemas en materia de economía-.

En consecuencia, determinó que no se estaba frente a una promoción personalizada del servidor público, por lo cual era improcedente la adopción de medidas cautelares en cuanto a la versión impresa de la revista.

Posteriormente, señaló que no obstante lo anterior, estimaba oportuno ordenar a Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla, se abstuviera de emitir declaraciones que implícita o explícitamente se pudieran asociar con sus aspiraciones de carácter político-electoral, a fin de evitar incurrir en actos de promoción personalizada; esto, conforme a una **tutela preventiva**; de conformidad con la tesis de jurisprudencia sustentada por este órgano jurisdiccional intitulada: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

Finalmente, decretó la improcedencia en la adopción de las medidas cautelares respecto al presunto incumplimiento a las reglas que deben observar los servidores públicos en sus informes de labores, el posible uso de recursos públicos, la probable comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, así como la supuesta contratación y/o adquisición de tiempo en radio atribuible al Gobernador del Estado de Puebla.

QUINTO. Pretensión y causa de pedir.

Del análisis realizado al escrito de demanda se advierte que **la pretensión** del recurrente es que se revoque la resolución impugnada, en la cual se declaró procedente la adopción de la medida cautelar solicitada en cuanto a la supuesta promoción personalizada por la difusión de un mensaje en televisión en la que aparece su imagen, además de que, en tutela preventiva, le ordenó que se abstuviera de emitir declaraciones que implícita o explícitamente se puedan asociar con sus aspiraciones de carácter político-electorales.

Su **causa de pedir** la sustenta en la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, atento a lo siguiente:

El recurrente afirma que la autoridad responsable indebidamente consideró que la tutela preventiva se identifica

con su facultad de dictar medidas que cesen actividades que causan daño y prevengan o eviten el comportamiento agresor o lesivo, por lo que considera que las medidas cautelares decretadas son improcedentes, porque son en contra de acontecimientos futuros de realización incierta. Además, que se citan supuestos precedentes, pero no se justifica que sean criterios aplicables y obligatorios, o que tengan alguna analogía con el caso.

También afirma que la responsable restringe la libertad de expresión fuera de los casos previstos en el artículo 6° de la Constitución, así como 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos., además de que es una restricción injustificada.

Refiere que, al momento de la adopción de las medidas cautelares, la autoridad responsable resolvió cuestiones vinculadas con el fondo del asunto, es decir, acciones relacionadas con promoción personalizada por la difusión de la revista materia de la denuncia; sin embargo, aduce que su propagación es responsabilidad del propietario de la misma, por lo que no significa un posicionamiento de su imagen, de alguna candidatura o llamar al voto para contender en algún proceso electoral.

SUP-REP-195/2016

En ese sentido, manifiesta que no existe prueba con la que se le atribuya como Gobernador del Estado de Puebla la contratación o adquisición de espacios publicitarios, además de esto, ser una cuestión sustancial del procedimiento y no de adopción de medidas cautelares. En este tenor, también afirma que la revista a la que le dio la entrevista tiene libertad para programar la difusión, publicidad y prácticas comerciales de su producto, sin que se le deba pedir permiso al entrevistado.

Agrega que la restricción de derechos no se puede sustentar lisa y llanamente en la apariencia del buen derecho, entendida esta como la probabilidad de que exista una conducta ilícita, lo que supone una presunción de responsabilidad.

Considera también que se trata de una evidente censura, en tanto que el contenido de la revista se debe a una genuina labor periodística, siendo que la entrevista está protegida y tutelada por la cobertura de la libertad de expresión, por lo que no se supera el test de razonabilidad y proporcionalidad, vulnerando también la libertad de expresión y el derecho a la información.

En este tenor, afirma que el Gobernador de Puebla sólo dio respuesta a los cuestionamientos que le fueron formulados, lo que no se puede considerar como propaganda.

Con todo lo anterior, el recurrente considera que la responsable llevó a cabo una indebida valoración de pruebas, siendo que, en el caso, no existe una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, vulnerando tratados internacionales en materia de derechos humanos en cuanto a la libertad de pensamiento y expresión.

SEXTO. Estudio de fondo. Una vez precisada la síntesis de los motivos de disenso, esta Sala Superior procede a su análisis en un orden distinto al planteado por el recurrente, lo que no le genera agravio alguno en términos de la tesis de jurisprudencia con rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**³

Del escrutinio realizado al acto reclamado, así como del estudio del escrito de reconsideración y de las constancias de autos, la Sala Superior considera que son sustancialmente **fundados** los conceptos de agravio formulados por el recurrente, en los que señala que la Comisión de Quejas y

³ Tesis de jurisprudencia 4/200, consultable en la revista Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

Denuncias del Instituto Nacional Electoral no fundó ni motivó adecuadamente la determinación de procedencia de las medidas cautelares respecto de la difusión del mensaje en televisión en la que se hace promoción de la revista *Esquire*.

Previo a explicar las razones de la calificativa anunciada, se estima pertinente hacer referencia al siguiente:

Marco jurídico.

El artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete. En la enmienda de referencia se renovó el esquema de comunicación política en nuestro país; dotó de exclusividad al entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, para el conocimiento de asuntos vinculados con radio y televisión en materia electoral; diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos y, en lo conducente, creó un esquema normativo firme para evitar el uso parcial de los recursos de los servidores públicos.

Los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutelan aspectos como los siguientes:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.
- La propaganda gubernamental válida debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

La Sala Superior ha sostenido el criterio⁴ que para determinar si la infracción que se aduzca en el caso concreto corresponde a la materia electoral, se deben considerar diversos elementos, los cuales son aplicables al estudio de las resoluciones relacionadas con medidas cautelares.

Lo anterior, a fin de establecer, de manera previa un panorama general de las circunstancias bajo las cuales existió el pronunciamiento precautorio por parte de la autoridad administrativa electoral.

Los elementos anunciados son los siguientes:

⁴ Tesis de Jurisprudencia 12/2015 con rubro "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA"

- **Elemento personal o subjetivo.** Dada la forma como está redactado el párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Federal, este elemento se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan identificable al servidor público de que se trate.

- **Elemento temporal.** Este elemento es útil para establecer de manera preliminar, si se está en presencia de actos que incidan en la materia electoral, en relación a lo mandado por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a su vez, puede establecer el órgano que sea competente para el estudio de la infracción objeto de denuncia.

- **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate para establecer de manera preventiva el posible ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional.

En este orden de ideas, analizando los aludidos elementos, en el dictado de medidas cautelares es posible hacer un asomo al contenido de la propaganda objeto de denuncia, a fin de evitar la afectación irreparable de derechos o permitir

se lesione al orden público y/o al interés social, con motivo de conductas que, en apariencia del buen derecho, carecen de respaldo normativo.

En congruencia con lo anterior, tratándose de medidas cautelares, la Sala Superior ha establecido⁵ la importancia de revisar en forma preliminar y en apariencia del buen derecho, el contenido de la propaganda objeto de la denuncia, a efecto de establecer si existen elementos que justifiquen si procede decretarlas.

Para tales efectos, se deben analizar los elementos siguientes:

- **Centralidad del sujeto.** Se refiere al lugar protagónico que ocupa en la propaganda el sujeto denunciado frente al conjunto de contenidos visuales, auditivos, gráficos, textos y cualquier otro elemento que permita advertir una posición preponderante del sujeto imputado; esto, aunado a elementos narrativos tendentes a destacar su figura, tales como alusiones personales o mensaje en primera persona, que en forma preliminar conlleven a desprender un posicionamiento personalizado.

⁵ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-175/2016.

- ***Direccionalidad del discurso.*** Se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro en el ámbito electoral al que se dirige el mensaje. Así, en casos en los que se haga una referencia clara a un año o proceso electoral, aunque sea temporalmente lejano, se puede inferir la intención de realizar un posicionamiento respecto al mismo.

- ***Coherencia narrativa.*** Se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos de la propaganda que generan mayor o menor convicción sobre un juicio que supone observar una relación entre la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral. Se debe revisar si en la narrativa de la propaganda existen elementos en los que aprecie un posicionamiento en materia político-electoral en la propaganda que se examina.

En este orden de ideas, el dictado de una medida cautelar se orienta a evitar la producción de daños irreparables a derechos de terceros, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el orden jurídico.

En ese tenor, es menester analizar el contenido del mensaje objeto de denuncia, para verificar en forma preliminar si se acredita el derecho que se pide proteger o la necesidad de evitar la probable afectación al orden público o interés general, sin hacer un prejujuamiento sobre el fondo del asunto.

Caso concreto

Como se ha destacado, para que el dictado de una medida cautelar en materia de promoción personalizada de servidores públicos, se deben analizar, de forma preliminar, los criterios temporal, personal y material de los cuales se ha hecho referencia.



En el caso del mensaje de televisión objeto de denuncia, en cuanto al elemento **personal**, se trata de un servidor público, el Gobernador del Estado de Puebla.





Por su parte, en cuanto a la **temporalidad**, la promoción personalizada se puede actualizar en cualquier tiempo, con independencia de que se desarrolle o no algún proceso electoral.



SUP-REP-195/2016

Ahora, en cuanto al elemento material, en el estudio que se lleva a cabo para efectos de la medida cautelar, en principio, **no se observan elementos en el mensaje de los que se desprenda de forma evidente un posicionamiento central del Gobernador.**

Para arribar a la anotada conclusión, a continuación se incluyen las imágenes del promocional insertas en la propia resolución impugnada:

PROMOCIONAL TELEVISIÓN	
IMÁGENES	AUDIO
	<p>Voz en off: <i>Esquire</i> presenta. Su especial Innovación dos mil dieciséis.</p>
	<p>Conoce la nueva planta automotriz en Puebla, ubicada</p>

PROMOCIONAL TELEVISIÓN	
IMÁGENES	AUDIO
	<p>en una de las zonas industriales más importantes del mundo.</p> <p>Además, descubre los drones mexicanos que no conocen</p>
	
	
	

PROMOCIONAL TELEVISIÓN	
IMÁGENES	AUDIO
 	<p>fronteras...</p> <p>Búscala ya. <i>Esquire, man at his best</i></p>

De las imágenes y de la voz en *off*, se constatan los aspectos siguientes:

- En los segundos 1 al 2 y 15 al 17, (inicio y final del video), se observa la imagen que corresponde a la portada de la revista *Esquire*.
- En la portada de la citada revista se apreciar los elementos siguientes:

1. En la parte superior, el texto “*ESPECIAL INNOVACIÓN*” y en una tipografía distinta, en un tamaño que abarca el ancho de la imagen, el nombre de la revista *Esquire*.
 2. En una tipografía mediana, en letras blancas, “*DESDE LA NUEVA PLANTA DE AUDI*”.
 3. En un tamaño menor se hace referencia a “*DRONES MEXICANOS QUE NO CONOCEN FRONTERAS*”.
 4. A media página, la imagen de dos personas identificadas como Alfonso Dintner en el centro y Rafael Moreno Valle a la derecha.
 5. En el fondo se observa diversa maquinaria industrial.
- En las siguientes imágenes del promocional, se aprecia el interior y el exterior de la planta de Audi y un automóvil de esa marca, una autopista y maquinaria industrial, así como dos imágenes de drones.
 - Durante el promocional, se escucha el audio siguiente:
Voz en off: *Esquire* presenta. Su especial Innovación dos mil dieciséis. Conoce la nueva planta automotriz en Puebla, ubicada en una de las zonas industriales más importantes del mundo. Además, descubre los drones mexicanos que no conocen fronteras... Búscala ya.
Esquire, man at his best.

De lo anterior, se destaca lo siguiente:

Centralidad del sujeto.

Sólo cuando en el promocional se muestra la portada de la revista, se observa la imagen del Gobernador del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas que en ella aparece, la cual se advierte sólo durante cinco segundos (dos al inicio y tres al final del mensaje).

La imagen del Gobernador no abarca una parte destacada de la portada de la revista que aparece en la publicidad comercial, porque ésta se ubica en el extremo inferior derecho, a la par de otros elementos visuales, igualmente destacados.

En ese sentido, el promocional se centra en la revista *Esquire* y en un segundo plano en el contenido que anuncia la nueva planta automotriz en Puebla de la empresa Audi y da cuenta sobre la tecnología de los drones mexicanos.

Direccionalidad del discurso.

La narrativa en el mensaje hace alusión a diversos temas vinculados con el desarrollo industrial y tecnológico, como es la presentación de la “*NUEVA PLANTA DE AUDI EN PUEBLA*”, de igual forma, su ubicación en una de las zonas industriales “más importantes del mundo” y la tecnología mexicana de los drones, todo ello, sin hacer referencia a persona o institución gubernamental en específico.

Tampoco se contienen expresiones alusivas a logros de gobierno ni a determinado procedimiento electoral o alguna elección, partido político, precandidato o candidato, ni se hace mención a una aspiración personal del Gobernador del Estado de Puebla para ocupar otro cargo de elección popular.

Coherencia narrativa.

Se advierte una coherencia narrativa en cuanto a la finalidad del mensaje para la promoción de la revista *Esquire*, esto es, hay una relación entre las imágenes del promocional y el audio, cuyo contenido versa primordialmente respecto a la planta automotriz Audi y el desarrollo de drones de tecnología mexicana, cuyo interés pretende despertar en los consumidores.

En este orden de ideas, del análisis del contenido del mensaje promocional sobre la revista *Esquire*, no se advierten elementos suficientes para determinar, de manera

SUP-REP-195/2016

preliminar, que existe promoción personalizada del Gobernador del Estado de Puebla, o bien, que se haga alusión de alguna intención o aspiración personal del citado servidor público, ya que primordialmente se realiza el contenido de la revista.

Aunado a que la imagen del Gobernador en la revista que se muestra en el promocional, se encuentra en el extremo inferior derecho sin que se aprecie, preliminarmente, una intención de exaltar a su persona, ni se hace referencia a su función como titular del Ejecutivo Estatal.

Resulta importante señalar que en el momento en que se resuelve el recurso relativo a las medidas cautelares, en autos no existe prueba con la que se aprecie la verosimilitud de la existencia de algún vínculo jurídico entre la revista *Esquire* y algún ente de gobierno o servidor público, que condujera a este órgano jurisdiccional a presumir el uso de recursos públicos, máxime que la propia responsable así lo concluyó en el acuerdo impugnado, en la que determinó que *“..no se aprecia algún elemento que evidencie que Rafael Moreno Valle Rosas haya contratado, convenido u ordenado la difusión en televisión del spot denunciado...”*.

El mensaje objeto de la denuncia tampoco presenta elementos concernientes a un logro de gobierno, toda vez que en ejercicio preliminar se desprende que se dirige

esencial y fundamentalmente a promocionar la revista y la llegada de la nueva planta automotriz Audi en Puebla, que se presenta como inversión privada.

En consecuencia, la Sala Superior considera que no existen elementos suficientes para ordenar la cesación temporal de actos objeto de denuncia, ya que del análisis contextual y en conjunto del promocional comercial televisivo no se evidencia la posible afectación irreparable de derechos o bienes jurídicos que justifiquen la adopción de la providencia precautoria solicitada.

De ahí que se concluya que el acuerdo impugnado esta indebidamente fundado y motivado y asista la razón al recurrente, porque aún de manera preliminar, no hay elementos suficientes **de los que se desprenda un posicionamiento central del Gobernador.**

En consecuencia, resulta conducente **revocar** los puntos de acuerdo primero, cuarto, quinto y sexto de la resolución impugnada, relativos a la medida cautelar relacionada con la posible promoción personalizada del Gobernador del Estado de Puebla en el mensaje difundido en televisión objeto de denuncia.

En este orden de ideas, ante la determinación de esta Sala Superior y lo resuelto por la responsable respecto de la entrevista que se le hizo al citado servidor público, en el sentido de negar la medida cautelar solicitada porque “...*bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse como propaganda personalizada*”, también se debe dejar sin efectos el punto de acuerdo séptimo, en el que se ordenó al ahora recurrente que se abstuviera de emitir declaraciones que implícita o explícitamente puedan asociarse con sus aspiraciones de carácter político-electorales.

Lo anterior, porque la tutela preventiva sólo depende de la determinación en la que, de forma preliminar, se advierta una posible afectación irreparable de derechos o bienes jurídicos a través del acto objeto de denuncia, lo que en la especie no ocurre para ninguna de las conductas respecto de las cuales se solicitó el dictado de una medida cautelar, es decir, la difusión del promocional en televisión y la distribución de la revista *Squire*, en cuyo contenido se encuentra la entrevista que se le hizo a Rafael Moreno Valle Rosas.

En el caso, escapa al ámbito de atribuciones de la Comisión de Quejas y Denuncias emitir una medida cautelar sobre actos futuros de realización incierta, además de que esa medida está vinculada con la prohibición de expresar libremente las ideas, lo que es indebido, porque, en todo

caso, de acuerdo con el marco constitucional y jurisprudencial mexicano, para estar en aptitud de determinar si existe o no un abuso en el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral es necesario que se manifiesten en la realidad las ideas y opiniones que, en su caso, pueden ser sometidas a evaluación.

Por lo que no está en el ámbito de facultades de la autoridad responsable, que con la orden dada inhibiera al recurrente de expresarse libremente, porque ello constituye un acto futuro de realización incierta, además de que la responsabilidad que en todo caso se pudiera generar con motivo del ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral debe ser posterior y no *a priori*, pues es hasta el momento en que se actualiza dicha libertad cuando se podría valorar si se afectan o no los principios que rigen las contiendas electorales.

En ese sentido, dado que la autoridad responsable está obligada a decretar la improcedencia de medidas cautelares sobre actos futuros de realización incierta que limiten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el ámbito jurídico electoral, es innecesario realizar un análisis a fin de determinar si la medida está o no justificada.

De esa forma, carece de justificación imponer una medida precautoria de tutela preventiva que limite el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, porque se torna restrictiva

respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se actualizaron.

De esa forma, carece de justificación imponer una medida precautoria de tutela preventiva porque se torna restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se actualizaron.

En este orden de ideas, al haber alcanzado su pretensión deviene innecesario analizar los demás motivos de disenso formulados por el representante del Gobernador del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas.

En consecuencia, se revocan los puntos de acuerdo primero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de la resolución impugnada, así como las consideraciones que los sustentan.

Por lo expuesto y **fundado** se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **revoca** en la materia de impugnación el acuerdo reclamando, en términos de lo señalado en la parte final de la presente resolución.

Notifíquese como corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO