

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-198/2016

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL

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

**TERCERO INTERESADO:** MORENA

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** ROBERTO JIMÉNEZ  
REYES Y RAÚL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ

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

**SENTENCIA:**

Que recae al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Acción Nacional, a fin de controvertir el acuerdo ACQYD-INE-206/2016 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de *“la solicitud de adoptar medidas cautelares, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/206/2016, por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de la pauta, violación del principio de equidad y al modelo de comunicación política, así como por la sobreexposición de la imagen de Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político MORENA en la pauta de dicho partido político”, y*

**RESULTANDO:**

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

**a.** El veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Partido Acción Nacional presentó denuncia en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador y MORENA, por la comisión de conductas que en su opinión, resultaban contrarias a la normativa electoral federal. Igualmente, solicitó la adopción de medidas cautelares respecto a la difusión del spot de radio y televisión denominado “Adultos mayores y jóvenes”, identificado con las claves RA02651-16 y RV02108-16, respectivamente.

**b.** El veintidós siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de adopción de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del aludido Instituto, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

**c.** En la misma fecha, la referida Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, emitió el siguiente:

**ACUERDO:**

**PRIMERO.** Se declara improcedente la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, respecto a la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de la pauta, violación del principio de equidad y al modelo de comunicación política, así como la sobreexposición de Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político

## **SUP-REP-198/2016**

Morena, en la pauta de dicho partido político, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

**TERCERO.** En términos del considerando QUINTO, el presente acuerdo es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**II. Recurso de revisión.** En desacuerdo con dicha determinación, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

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

**IV. Turno.** Por acuerdo dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción del asunto, y

**CONSIDERANDO:**

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

**SEGUNDO. Tercero interesado.** Mediante oficio identificado con la clave INE-UT/STCQyD/213/2016, suscrito por el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se remitieron a esta Sala Superior diversas constancias relativas al trámite del medio impugnativo, entre ellos, el escrito de tercero interesado del partido político nacional denominado MORENA.

Atento a ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de

## SUP-REP-198/2016

Impugnación en Materia Electoral, se tiene al señalado partido político, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, compareciendo como tercero interesado al presente recurso en razón de que se satisfacen los requisitos de procedencia de la comparecencia mencionada, en términos de lo que se expone a continuación.

- **Oportunidad.** El escrito de comparecencia se presentó oportunamente, toda vez que obran en autos las constancias tanto de la cédula de publicación de la demanda materia del recurso, como el original del escrito de comparecencia.

Al respecto, es de destacarse que conforme con las documentales de referencia, el plazo para la comparecencia de terceros interesados al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador transcurrió de las dieciséis horas del veinticuatro de diciembre, a las dieciséis horas del veintisiete de diciembre, ambos, del presente año, en tanto que la presentación del recurso se realizó el veintiséis de diciembre del presente año, a las once horas con cuarenta minutos, motivo por el que, resulta evidente que se presentó de manera oportuna, al haberse llevado a cabo dentro del plazo de publicación de setenta y dos horas previsto al efecto en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- **Legitimación y personería.** Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, pues el escrito de comparecencia se suscribió

## SUP-REP-198/2016

por Horacio Duarte Olivares, en su calidad de Representante Propietario del partido político nacional denominado MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos de la certificación que se acompaña al escrito impugnativo.

- **Interés jurídico.** El Partido Político de referencia tiene interés jurídico para acudir a esta instancia en su carácter de tercero interesado, de conformidad con lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que se trata de uno de los sujetos denunciados en el procedimiento especial sancionador que motivó la emisión del acuerdo por el que se declararon improcedentes las medidas cautelares que ahora se cuestiona, y su pretensión consiste en que se confirme ese acuerdo, lo que implica un derecho incompatible con el que persigue la parte actora.

Por lo expuesto, se tiene que el partido político compareciente cumple con los requisitos previstos en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), y 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, razón por la cual se le tiene como tercero interesado en el presente juicio.

**TERCERO. Causa de improcedencia planteada por el compareciente.** El partido político nacional denominado MORENA afirma que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es improcedente y, por ende, considera que procede el

## SUP-REP-198/2016

desechamiento de la demanda. Lo anterior, lo hace depender de que, en su concepto, se actualiza el supuesto establecido en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a la falta de interés jurídico del promovente, ya que, en su opinión, no existe un acto cierto y expreso que vulnere sus derechos.

La causa de improcedencia es **infundada**.

De conformidad con lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se deriva que el interés jurídico directo es un presupuesto o requisito indispensable para el ejercicio de la acción impugnativa, respecto de los juicios y recursos que prevé el sistema jurídico procesal electoral federal, para que se pueda dictar una sentencia de mérito.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que el interés jurídico 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, en consideración de esta Sala Superior, se satisface el requisito de procedencia mencionado, debido a que el Partido Acción Nacional controvierte el acuerdo de veintidós de diciembre del

## SUP-REP-198/2016

presente año, aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó declarar improcedente la medida cautelar que el propio partido político solicitó en el escrito de denuncia que presentó en contra de dos promocionales pautados por MORENA en defensa del interés público.

En ese sentido, si el Partido Acción Nacional fue quien presentó la queja de la que derivó la resolución por la que se declararon improcedentes las medidas cautelares que ahora se recurren, resulta evidente que el señalado partido político cuenta con el interés jurídico para recurrir la mencionada determinación, toda vez que se requiere la emisión de una determinación de este órgano jurisdiccional que resuelva en definitiva sobre el otorgamiento o no de la providencia solicitada.

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

- **Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad



## SUP-REP-198/2016

responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

- **Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General aplicable, ya que el acuerdo ahora controvertido se notificó al Partido Acción Nacional el pasado veintitrés de diciembre del año en curso, y su demanda fue presentada en la misma fecha.

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

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

- **Interés jurídico.** En el caso concreto, el interés jurídico del Partido Acción Nacional se satisface, en términos de lo razonado en el considerando inmediato anterior, en el que se señaló que el recurso intentado por ese partido político cuestiona el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias sobre la base de que en la determinación controvertida, se determinó declarar improcedente su solicitud para que se decretaran medidas cautelares respecto a la difusión de un promocional en sus versiones de radio y televisión.

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

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

**QUINTO. Naturaleza de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño

## **SUP-REP-198/2016**

a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

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

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

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

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

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

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

## SUP-REP-198/2016

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

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

Además, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

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

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

## SUP-REP-198/2016

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

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

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

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

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

## **SUP-REP-198/2016**

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

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

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

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

## **SUP-REP-198/2016**

- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

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

Ahora bien, es incuestionable que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al ser la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o

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

**SEXTO. Estudio de fondo.** Del análisis del escrito de demanda signado por el partido inconforme, se desprende que sus alegaciones se centran en poner en evidencia la ilegalidad del acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por lo siguiente:

**i. Agravios**

En su opinión, la difusión de los promocionales denominados “Adultos mayores y jóvenes”, vulnera el modelo de comunicación política previsto en el artículo 41, Base II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que MORENA utiliza el tiempo que le es asignado para fines de promoción de la imagen del ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

Refiere que las prerrogativas de radio y televisión conferidas constitucionalmente a los partidos políticos, no pueden ser empleadas con el fin de satisfacer las pretensiones personales de los dirigentes partidistas, puesto que su objetivo central está delimitado por la propia ley.



## **SUP-REP-198/2016**

Hace notar que en periodo ordinario, los mensajes de radio y televisión deben ser institucionales; sin embargo, en el caso, observa una violación al uso de dicha prerrogativa toda vez que el dirigente del partido político impugnado, emplea dichos espacios para realizar una promoción personalizada de su figura, situación que resulta contraria a derecho, pues formalmente son para dar a conocer la plataforma electoral e ideología de un partido político.

Estima que los promocionales denunciados, deberían tener como finalidad difundir la plataforma o postura ideológica de MORENA; no obstante, la realidad es que están encaminados a exaltar a nivel nacional y de forma sistemática la imagen de su dirigente, así como sus propuestas de gobierno fuera de los plazos que realmente le corresponde.

A su parecer, dichos spots al formar parte de los tiempos ordinarios del partido denunciado, deberían tener como finalidad difundir su postura ideológica, pero la realidad es que están confeccionados con el fin de exaltar la imagen de su dirigente, así como sus propuestas de gobierno como parte de una campaña que desnaturaliza la finalidad de los tiempos de precampaña y campaña de los procesos electorales, pues además de pretender posicionar la imagen de su dirigente, intenta colocar en el debate político propuestas de gobierno como lo son “aumentar la pensión a los adultos mayores al doble y “garantizar el derecho a estudios y trabajo a dos millones seiscientos mil jóvenes”,

## SUP-REP-198/2016

pues dichas manifestaciones las vienen exteriorizando en lo que se conoce como "*Proyecto Alternativo de Nación*".

Apunta que los mensajes pautados por MORENA pretenden confundir a la ciudadanía pues lo que subyace en el fondo de dicha pauta, es su interés de promover indebidamente la figura de uno de sus militantes, haciendo propuestas y promesas a futuro, vulnerando con ello la naturaleza del modelo de comunicación política.

Destaca que los promocionales exaltan la figura del Presidente Nacional de MORENA, quien hace una oferta directa a la ciudadana, siendo que como lo manifiesta el propio denunciado él será candidato de dicho partido a la Presidencia de la República.

Menciona que con los promocionales denunciados, se evidencia que el ciudadano Andrés Manuel López Obrador realiza una campaña de posicionamiento de su nombre e imagen, y bajo el pretexto de ser el Presidente Nacional de MORENA, emite posicionamientos personales en forma de propuesta u ofrecimiento político.

En vista a lo anterior, considera que existe una intención de difundir de forma preponderante la imagen, así como el nombre y la voz de Andrés Manuel López Obrador, lo que pudiera constituir un uso indebido de la pauta en los tiempos de radio y televisión asignados a MORENA.

## **ii. Metodología de estudio**

Ahora bien, con el objeto de resolver la problemática planteada, resulta pertinente tener presente, las consideraciones en las que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral descansó su determinación para negar las medidas cautelares que le fueron solicitadas.

Hecho lo anterior, se hará una referencia en torno al marco jurídico que se estima resulta aplicable y, por último, el estudio de los agravios planteados.

## **iii. Consideraciones de la responsable**

En lo que al caso interesa, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó que a partir de las pruebas que obraban en el expediente se acreditó que:

- Los promocionales denunciados se pautaron por el partido político MORENA y se identificaron como *Adultos mayores, jóvenes*, con los números RV02108-16, y RA02651-16 (versiones para televisión y radio, respectivamente).
- Las pautas fueron para el periodo ordinario a nivel nacional.

## **SUP-REP-198/2016**

- Las transmisiones iniciarían el veintitrés de diciembre por un periodo indeterminado.

Señalado lo anterior, procedió a señalar que realizaría el estudio de la medida solicitada, en atención a que, si bien no había iniciado el periodo de transmisión ello acontecería a partir del veintitrés de diciembre del presente año, aunado que esos promocionales se encontraban alojados en el portal de materiales pautados por la autoridad administrativa electoral, de tal manera que no se actualizaba censura previa alguna.

Luego expuso las consideraciones generales, atinentes a las medidas cautelares, en el sentido de que se resolverían a partir de un estudio preliminar de los hechos, la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora, la eventual irreparabilidad de la afectación, así como la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida que en su caso se adopte.

Después, llevó a cabo el estudio del caso concreto, en el sentido de señalar que no procedía obsequiar las medidas cautelares solicitadas.

Al respecto, señaló que derivado del marco normativo atinente a los tiempos en radio y televisión de los partidos políticos, se derivaba la referencia a la propaganda política, así como a la electoral.

## **SUP-REP-198/2016**

Precisó que conforme a lo señalado por la Sala Superior, la primera es aquella que tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar, o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, en tanto que la segunda, es la que consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencia electorales, a través de las exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de informar a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, y las propuestas de gobierno que sustentan con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

Luego, describió los promocionales, y partir de su contenido, la Comisión responsable estimó que la propaganda atribuible a MORENA, cuyo mensaje se transmitía por conducto de Andrés Manuel López Obrador, hacía referencia a acabar con la corrupción y los privilegios de gobierno, con la finalidad de ahorrar para aumentar la pensión a los adultos mayores en el país al doble, así como para garantizar los derechos al estudio y el trabajo de los jóvenes, haciendo hincapié que MORENA era la esperanza de México.

Más adelante, señaló que bajo un enfoque preliminar y en apariencia del buen derecho, el contenido de los promocionales resultaba acorde con la naturaleza de la propaganda política, y por ende, permitida para ser difundida por los partidos políticos durante periodo ordinario.

## **SUP-REP-198/2016**

Ello, en atención a que se trataba de promocionales pautados por un partido político nacional en ejercicio de su prerrogativa constitucional y legal de acceder a tiempo en radio y televisión, durante el periodo ordinario, sin que su contenido, analizado de manera preliminar, condujera a una probable violación a la normativa electoral, pues su línea discursiva estaba encaminada a expresar el posicionamiento del partido político en relación con temas de relevancia nacional como lo era la corrupción, las prerrogativas del gobierno, y lo que se podría conseguir con su eliminación.

Asimismo, expuso que se trataba de propaganda que válidamente podía difundirse por el partido político denunciado en tiempo ordinario porque, si bien, aparecía la imagen y nombre de Andrés Manuel López Obrador, también difundía un mensaje al receptor en su calidad de Presidente Nacional del partido político MORENA, de tal manera que su aparición tenía por objeto dar a conocer una posición partidista y no personal respecto de los temas antes señalados, por lo que su finalidad era propiciar un debate nacional a esos temas.

Con base en ello, concluyó que la intervención del dirigente partidista en los promocionales no implicaba un posicionamiento a su favor, que generara su sobreexposición, tanto de su persona como del partido político, ni tampoco que provocara una ventaja indebida frente al resto de los contendientes, ya que no se apreciaban alusiones hacia su

## **SUP-REP-198/2016**

persona, ni manifestaciones que permitieran advertir algún tipo de aspiración o proyecto personal.

Seguidamente, expuso que a partir del material probatorio que hasta ese momento obraba en el expediente, no se advertía alguna manifestación del denunciado en la que expresara alguna aspiración personal para ocupar la candidatura a algún cargo de elección popular, para que, en su caso, pudiera ser tomado en consideración para ponderar un eventual propósito de posicionamiento de su persona, pues de la página de internet referida por el quejoso, sólo se desprendía un posicionamiento por parte del partido político relativo a la presentación de un proyecto alternativo de nación previo a las elecciones de dos mil dieciocho, de los que no se hacía evidente una propuesta de campaña previa a los tiempos legales previstos para ese efecto.

Después, la responsable procedió a analizar los parámetros atinentes a la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa, señalando que los dos últimos no se actualizaban porque no se advertía la intención clara a futuro de posicionarse frente a la ciudadanía a algún cargo de elección popular, al no desprenderse referencia a ello; aunado a que tampoco existía base para deducir la coherencia narrativa tendente a posicionarse, con lo que no se generaba una violación en materia de propaganda político-electoral.

## **SUP-REP-198/2016**

Agregó que los mensajes contenidos en la propaganda, se presentaron en un contexto meramente informativo hacia la ciudadanía respecto de temas de interés general, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, en aras de promover la participación política de la sociedad.

En lo relativo a la supuesta promoción personalizada del dirigente partidista denunciado, la responsable consideró que la propaganda denunciada no encuadraba en las prohibiciones contenidas en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque se trataba de un dirigente partidista y no de un servidor público, siendo los últimos, a aquellos a los que se dirigen la prohibición correspondiente.

En otro orden de ideas, la responsable consideró que con los promocionales denunciados no se rompía con el modelo de comunicación política, debido a que se trataba de mensajes dirigidos a la ciudadanía transmitidos en ejercicio del tiempo que en radio y televisión le correspondía a ese partido político.

Por otra parte, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral consideró que los promocionales denunciados no implicaban actos anticipados de precampaña y campaña, toda vez que estimó, se encontraban amparados por la libertad de expresión, y no actualizaban los elementos personal, y objetivo o material.



Ello porque, respecto del primero, consideró que del material probatorio no se advertía manifestación alguna del sujeto denunciado en la que expresara alguna aspiración a un cargo de elección popular, y en relación con el segundo, expuso que con los promocionales no se presentaba alguna candidatura, ni plataforma electoral, y si bien, se hacían dos propuestas, no se llamaba al voto.

También, estimó que no se encontraba en curso proceso electoral alguno, ni tampoco un proceso de selección interno, que permitiera concluir que se estaba en presencia de propaganda partidista que implicara actos anticipados de campaña.

#### **iv. Marco jurídico**

- ***Pauta de los partidos políticos***

Al respecto, es de tener presente que el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

En consonancia, refiere que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como

## **SUP-REP-198/2016**

organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

La Base III, de dicho precepto constitucional precisa que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

En contexto, debe tenerse presente que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 159, apartado 1, dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. En el apartado 2, refiere que 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 la propia ley.

El numeral 160, en sus apartados 1 y 2, precisa que 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 la ley otorgan a los partidos políticos y candidatos independientes en esta materia. A su

## **SUP-REP-198/2016**

vez, garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

Por su parte, el Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, en su artículo 7, apartado 1, señala que los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as a cargos de elección popular, así como los/las candidatos/as independientes accederán a mensajes de radio y la televisión, a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa en la forma y términos establecidos en dicho Reglamento.

En consonancia, el numeral 37, apartado 1, de dicho ordenamiento legal, precisa que 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.

En su apartado 2, refiere que durante el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter

## SUP-REP-198/2016

meramente informativo y serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité.

En su apartado 3, precisa que los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión y, en esa medida, de la correcta distribución de los tiempos que les son asignados en las pautas aprobadas por el Comité para los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial coincidente con la Federal.

Respecto a lo apuntado, cabe precisar que este órgano jurisdiccional federal ha seguido la línea argumentativa de 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.<sup>1</sup>

Así las cosas, si bien en ejercicio de su libertad de expresión la determinación de los contenidos de los promocionales corresponde

---

<sup>1</sup> Véase la jurisprudencia 11/2008 de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO", consultable en "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", "Jurisprudencia" Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## SUP-REP-198/2016

únicamente a los partidos políticos, no debe perderse de vista que de salirse de alguna de las directrices constitucionales y legales que regulan su difusión, es posible que sean objeto de algún reproche administrativo, por los temas que aborden o los contenidos que incluyan.

En esa tesitura, si bien la difusión de una ideología política en los medios de comunicación social, como lo son la radio y la televisión, constituye un instrumento para que los partidos políticos logren sus fines, ya sea en el desarrollo de algún procedimiento electoral, 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.

Por tal motivo, la prerrogativa que constitucional y legalmente se concede a los partidos políticos para el acceso a los tiempos de radio y televisión, debe ocuparse precisamente para los fines específicos, evitando incorporar elementos que hagan denotar un potencial uso indebido de la pauta. De esa suerte, cualquier distorsión a lo anterior, como se dijo, puede ser objeto de alguna sanción, dado que se estarían violando las reglas diseñadas para dicha garantía constitucional.

Ahora bien, por lo que hace a la aparición de dirigentes de partidos políticos<sup>2</sup> en las pautas asignadas a los institutos políticos, atendiendo

---

<sup>2</sup> Véase SUP-REP-569/2015 y SUP-REP-20/2016.

## SUP-REP-198/2016

a las particularidades que ha presentado cada caso concreto, este órgano jurisdiccional federal ha avalado que aparezca su imagen y voz, al estimarse que forma parte de su estrategia propagandística de los propios partidos, a fin de posicionarse entre la ciudadanía, la militancia y el electorado, siendo que de la valoración del contenido de los spots en los que han aparecido, no se ha advertido la violación a la normativa electoral.

En algunos asuntos, relativos a la negativa de medidas cautelares, ha estimado improcedentes las mismas, confirmando la resolución impugnada, tratándose de promocionales en que aparecen dirigentes de partidos políticos, sin que esto implique que se trate de los mismos supuestos o circunstancias entre ellos, puesto que, 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<sup>3</sup>.

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 al momento en

---

<sup>3</sup> Véase SUP-REP-170/2015, SUP-REP-31/2016 y SUP-REP-40/2016.

que se transmitan, su finalidad debe orientarse a la difusión de los principios, valores, ideología -cuando es de naturaleza política-, precandidaturas o candidaturas de un partido político – cuando es de naturaleza electoral-, así como para promover la participación, el debate y la deliberación de la ciudadanía.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis en torno a si la aparición de un dirigente partidista en un promocional de radio y televisión resulta o no contrario a derecho, requiere un estudio particular en el que debe tomarse en cuenta, el contenido del mensaje y el contexto fáctico en que realmente interviene el funcionario partidista.

- ***Propaganda de precampaña y campaña***

De conformidad con lo previsto en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), y 242, párrafos 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los actos anticipados de campaña son todos aquellos actos que impliquen una expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, así como aquellas en las que se solicite cualquier tipo de apoyo para contender en un proceso electoral por alguna candidatura o para un partido político.

Es de señalarse que no sólo aquellos actos que, de manera explícita refieran los supuestos anteriores, es susceptible de configurar la

## **SUP-REP-198/2016**

infracción normativa, toda vez que también lo son, aquellos que de manera implícita y en el contexto en que se presentan tienen por objeto posicionar a un ciudadano frente a un proceso electoral futuro.

Por ello, esta Sala Superior ha considerado que para determinar la existencia de actos anticipados de campaña, se requiere que la propaganda denunciada actualice los tres elementos siguientes:

1. Elemento personal, el cual refiere que los actos de campaña son susceptibles de realizarse por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos, de manera que atiende al sujeto cuya posibilidad de infracción a la norma se encuentra latente.
2. Elemento material, atañe a la finalidad para la realización de actos anticipados de campaña política, entendida como la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político o posicionamiento de un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular.
3. Elemento temporal, referido al periodo en el cual ocurren los actos, la característica primordial para la configuración de una infracción debe darse antes de que inicie formalmente el procedimiento partidista de selección respectivo y de manera previa al registro interno ante los institutos, o bien, una vez registrada la candidatura ante el partido político, pero antes del registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas.



En ese sentido, debe tenerse presente que esta Sala Superior ha sostenido que la clasificación de propaganda política o electoral, que emiten los partidos políticos, está vinculada con el tipo de actividades que llevan a cabo.

En efecto, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

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

Conforme a lo anterior, en términos generales puede 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 que la propaganda electoral está íntimamente ligada a la precampaña y campaña política de los

## **SUP-REP-198/2016**

partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas.

De esa suerte, las actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos comiciales, 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.

En tal caso, 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.

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

Por acto de precampaña, se concibe como 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.

## **SUP-REP-198/2016**

En correlación, por propaganda de precampaña, se entiende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la ley electoral o el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Por su parte, el numeral 242, párrafos 1, 2, 3 y 4, de la referida ley puntualiza que la campaña electoral, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. Los actos de campaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

A la luz del marco constitucional y legal bajo la cual está regulada la propaganda, es posible afirmar que el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda ya sea política o electoral de los partidos políticos, es un elemento fundamental al constituir una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de la ciudadanía en general y los electores, que provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos, según el momento en que se difunden y los contenidos que presentan.

## **SUP-REP-198/2016**

Sin embargo, el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda, se puede acotar ante exigencias establecidas en el propio ordenamiento jurídico, que hagan necesario conservar las condiciones de equilibrio en relación con las diversas fuerzas políticas y eventuales candidatos, de actualizarse algún supuesto para ello.

Así, si los actos anticipados de campaña son las expresiones que se realizadas bajo cualquier modalidad y momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido, en la propaganda ordinaria que se difunda por esas entidades de interés público, incluyendo la de radio y televisión.

### **v. Caso concreto**

Una vez delineado lo anterior, debe precisarse que el análisis de las distintas alegaciones que formula el Partido Acción Nacional, involucran del promocional de televisión y radio pautado por MORENA, el cual es del tenor siguiente:

**Promocional “Adultos mayores y jóvenes” de folio RV02108-16 (televisión)**

**Imágenes representativas**



**Aparece en pantalla Andrés Manuel López Obrador, y expresa lo siguiente:**

La fórmula está en acabar con la corrupción y con los privilegios en el gobierno.

De esa manera vamos a ahorrar y nos va a alcanzar, entre otras cosas, para aumentar la pensión a los adultos mayores en el país al doble.

También va a alcanzar para que todos los jóvenes, dos millones seiscientos mil jóvenes tengan garantizado el derecho al estudio y el derecho al trabajo.

Son tiempos de esperanza, MORENA la Esperanza de México.

**Voz en off:** MORENA la Esperanza de México.





**Promocional “Adultos mayores y jóvenes” RA02651-16 (radio)**

**Voz en off:** Habla Andrés Manuel López Obrador, Presidente Nacional de MORENA

**Andrés Manuel López Obrador:** La fórmula está en acabar con la corrupción, y con los privilegios en el gobierno.

De esa manera vamos a ahorrar y nos va a alcanzar, entre otras cosas, para aumentar la pensión a los adultos mayores en el país al doble.

También va a alcanzar para que todos los jóvenes, dos millones seiscientos mil jóvenes tengan garantizado el derecho al estudio y el derecho al trabajo, son tiempos de esperanza, MORENA la Esperanza de México.

**Voz en off:** MORENA la Esperanza de México.

Como se puede apreciar, en dicho spot en su versión de televisión, aparece de forma central, la imagen del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, seguida de un cintillo que dice: “*Andrés Manuel López Obrador, presidente nacional de morena*”.

En la versión de radio, se escucha una *Voz en Off* que refiere que habla el citado ciudadano, en su carácter de Presidente Nacional de MORENA.

Seguidamente, dicho dirigente refiere que la fórmula está en acabar con la corrupción y los privilegios en el gobierno. Destaca que dicha acción permitirá ahorrar para aumentar al doble la pensión alimenticia a los adultos mayores en el país, así como para que los jóvenes tengan garantizado el derecho al estudio y al trabajo.

Finalmente, refiere que son tiempos de esperanza y que MORENA es la esperanza de México.

***A. Uso indebido de la pauta***

Resulta **infundada** la alegación del partido inconforme, respecto a que los promocionales difundidos implican un uso indebido de la pauta, por parte de MORENA.

Esto, ya que bajo la apariencia del buen derecho, se puede colegir que se ajustan al tipo de propaganda que puede difundir el aludido partido político en período ordinario, en ejercicio de su derecho constitucional y legal de acceso a tiempos del Estado.

En efecto, el estudio preliminar de las expresiones que se contienen en los promocionales denunciados, permite apreciar que su línea



## **SUP-REP-198/2016**

discursiva está dirigida a fijar un posicionamiento de MORENA frente a la ciudadanía, respecto a lo que se lograría si se termina con la corrupción y los privilegios del gobierno.

En tal sentido, presuntamente, se trata de un mensaje institucional de un partido político, respecto a un tema de interés general, el cual es exteriorizado por conducto de su dirigente a nivel nacional.

En esa tesitura, las menciones que se realizan no pueden entenderse más allá del contexto del debate político, a través de las cuales el partido MORENA, por conducto de su Presidente Nacional menciona que de acabarse la corrupción y los privilegios del gobierno, se incrementaría el monto de las pensiones alimenticias al doble y se garantizaría el estudio y trabajo de un número importante de jóvenes.

Ciertamente, no se advierte que las menciones emitidas hayan sido a título personal por parte del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, con el fin de posicionarse, pues en apariencia del buen derecho, se estima que se trata de un discurso propagandístico, que está permitido puedan difundir a los partidos políticos durante el periodo ordinario.

De esa suerte, de manera preliminar se puede considerar que estamos ante un posicionamiento partidista, construido bajo situaciones que sólo buscan externar la opinión de un instituto político respecto a la corrupción y los privilegios que existen en el gobierno.

Efectivamente, del análisis preliminar de los referidos promocionales, se aprecia que la línea discursiva que gira en torno a los mismos se dirige a exteriorizar un posicionamiento de MORENA, dentro del debate político, en uso de las prerrogativas a que tiene derecho.

En esa lógica, esta Sala Superior a partir de los elementos de convicción que hasta el momento obran en el expediente, considera que los spots materia de análisis no son contrarios a derecho porque de su contenido, como se anotó, en principio se trata de propaganda que contiene elementos relacionados con la postura de MORENA respecto a la pensión para adultos mayores y el trabajo para jóvenes.

Así las cosas, del análisis bajo la apariencia del buen derecho de los promocionales que ahora son objeto de estudio, no se aprecia una direccionalidad unívoca del discurso que haga referencia a exaltar algún punto en concreto respecto a las cualidades de alguien en particular, aunado a que la coherencia narrativa, a partir del análisis contextual y en conjunto de sus elementos, conduce a estimar que no hay razones suficientes para suponer una manifiesta promoción del dirigente partidista que aparece en dichos spots, de ahí que en el caso particular no se justifique la necesidad de adoptar las medidas cautelares solicitadas.

En tal estado de cosas, resulta inexacto lo afirmado por el recurrente en el sentido de que a través de los promocionales materia de análisis

el ciudadano Andrés Manuel López Obrador realiza una promoción de su figura, pues preliminarmente se advierte un posicionamiento de carácter político por parte de un instituto político a través de su dirigente, en el cual involucra críticas y propuestas respecto a temas que resultan de su interés.

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

En tal contexto, el análisis bajo un enfoque preliminar y cautelar de los citados promocionales, permite advertir que en apariencia del buen derecho, su contenido se ajusta a la naturaleza de la propaganda permitida y, por ende, de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos durante el periodo ordinario.

En esa tesitura, 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 tiene finalidades específicas y, en la especie, bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales denotan la fundamental intención de promover a MORENA, no hay razón jurídica para ordenar el cese de su difusión.

En adición, cabe apuntar que no existe razón jurídica alguna para ordenar la suspensión del material cuestionado en aquellas entidades en las que presumiblemente se está difundiendo y están en proceso electoral, dado que en apariencia del buen derecho, se trata de propaganda dirigida a manifestar una posición ideológica crítica que sustenta un partido político, en donde no se hace referencia a alguna candidatura en particular; a las propuestas sostenidas por sus precandidatos; a los procesos electorales locales ordinarios que transcurren en el Estado de México, Coahuila, Nayarit y Veracruz, o a la jornada electoral que se efectuará en dichas entidades.

Finalmente, es importante señalar que en materia electoral se reconoce que la función de una contienda es permitir el libre flujo de las distintas manifestaciones u opiniones de los ciudadanos y demás actores políticos, es decir, la existencia de un cúmulo de ideas, que se ajuste a los límites constitucionales.

Por lo tanto, los partidos políticos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural.

En dicho ejercicio de su libertad, a través de cualquier medio o procedimiento<sup>4</sup>, pueden expresar sus opiniones sobre todo tópico, porque no existen temas que, *a priori*, estén vedados o sean susceptibles de una censura previa. En tal sentido, el contenido de los promocionales materia de análisis, en sus dos versiones, apreciados en forma preliminar, impone un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión y, que dentro del contexto del debate político debe adquirir un mayor margen de tolerancia a la crítica.

Bajo ese orden de ideas, las expresiones que se emiten dentro de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene derecho un partido político, impone que se valoren con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios, apreciaciones o aseveraciones proferidas, máxime cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general, en una sociedad democrática.

### ***B. Acto anticipado de campaña***

En el presente asunto, el partido político recurrente aduce que, contrariamente a lo señalado por la autoridad responsable, en el caso, se configura un acto anticipado de campaña por parte del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en virtud de que el contenido de los promocionales tiene por objeto presentar su imagen y voz, así como

---

<sup>4</sup> Artículos 6º, párrafo primero, y 7º de la Constitución General de la República; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

sus propuestas de gobierno fuera de los plazos previstos para las campañas electorales. El agravio es **infundado**.

Como ya se dijo, para la determinación sobre la eventual existencia de un acto anticipado de campaña para efectos de otorgar o no una medida cautelar, no basta con un análisis gramatical del contenido de los promocionales que se denuncien para verificar si existen referencias a un proceso electoral o se solicita el voto a favor o en contra de alguna fuerza política o candidato, toda vez que el contenido del material difundido puede aludir indirectamente a esos elementos o implicar un posicionamiento indebido en el contexto en que se presenta.

Por ello, este órgano jurisdiccional procede a verificar si, a partir del análisis preliminar del contenido de los promocionales enfocado a los elementos personal, material y temporal, en correlación con el contexto en que se presentan, es susceptible de actualizar un acto anticipado de campaña a favor del partido político nacional denominado MORENA o de su Presidente Nacional, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

**Elemento personal.** La revisión de los promocionales denunciados permite a este órgano jurisdiccional advertir que, en ellos se presenta al ciudadano Andrés Manuel López Obrador como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político nacional denominado MORENA. Dicho cargo que ostenta el denunciado, no se encuentra

## **SUP-REP-198/2016**

controvertido por el ahora recurrente, y mucho menos se exhibe prueba alguna con la que se cuestione esa calidad.

En efecto, si bien es cierto que en los promocionales se presenta la participación del aludido ciudadano como punto central, no es menos cierto que se hace una referencia clara de que lo hace en su calidad de Presidente Nacional de Morena, con la finalidad de expresar a la ciudadanía lo que se lograría si se termina con la corrupción y privilegios del gobierno. En tal sentido, en un análisis preliminar, se trata del posicionamiento institucional de un partido político más no así individual, respecto a un tema de interés general, el cual es exteriorizado por su dirigente a nivel nacional.

Es de mencionarse que 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).

De esta forma, el solo hecho de que las personas cuya imagen o voz aparecen en un promocional sean dirigentes partidistas y que utilicen los tiempos de radio y televisión otorgados al partido, no implica, por sí

## SUP-REP-198/2016

mismo, un acto anticipado de campaña en función del ciudadano que presenta el mensaje, toda vez que ello debe determinarse a partir de las expresiones que presenta en el elemento propagandístico, y de las circunstancias propias en que se encuentre el ciudadano al que se le imputa la infracción.

En ese sentido, la revisión cuidadosa del expediente en que se actúa, permite advertir que, tal y como lo consideró la autoridad responsable, no existe elemento probatorio alguno del que se derive alguna expresión del ciudadano de referencia, a través de la que haya manifestado su intención de participar como candidato en algún proceso electoral, o de ser postulado a un cargo de elección popular, aunado a que tampoco se solicita el voto a su favor, o del partido político en que milita.

En ese estado de cosas, al no existir elemento alguno que permita vincular al ciudadano aludido con algún proceso electoral o la intención de obtener alguna candidatura para contender por un cargo de elección popular, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, es de concluirse que el elemento bajo estudio no se actualiza.

**Elemento material.** El Partido Acción Nacional señala que los promocionales bajo estudio, tienen por objeto difundir dos propuestas de gobierno del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, por tratarse



## SUP-REP-198/2016

de aspectos contenidos en el “*Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*” consultable en la página electrónica personal de ese ciudadano.

No asiste la razón al recurrente.

Esta Sala Superior considera que las referencias al “incremento a la pensión de los adultos mayores”, y a que “los jóvenes tendrán garantizado su derecho al estudio y trabajo”, que se realizan en los promocionales denunciados, formen parte del Proyecto Alternativo de Nación que postula el partido político nacional MORENA, en manera alguna implican un acto anticipado de campaña, o precampaña, ni un posicionamiento personal del mencionado ciudadano, toda vez que se trata de propuestas generales de ese partido político, que constituyen aspectos secundarios que se presentan como alternativas a las que se debería dirigir el gasto público, para el caso de que se terminara con la corrupción, y no como una promesa de un aspirante a ocupar un cargo de elección popular.

Efectivamente, bajo la apariencia del buen derecho, debe entenderse que los spots denunciados contienen mensajes tendentes a difundir ideas, principios o postulados de MORENA en voz de su dirigente nacional, lo cual resulta válido, al ser coincidente con los postulados de dicho instituto político; así como el hecho de que no se incluyen elementos que permitan suponer una direccionalidad unívoca de dicha persona respecto a una intención concreta de participar en un próximo proceso electoral.

## **SUP-REP-198/2016**

Cabe mencionar que no hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus miembros o algunas de sus propuestas, siempre y cuando respeten las propias restricciones que el propio ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucra elementos encaminados precisamente a evadir las restricciones previstas para su difusión.

Así, las propuestas que se enuncian por el ciudadano Andrés Manuel López obrador en su calidad de dirigente partidista, en manera alguna implican una propuesta de gobierno o promesa de campaña que emite a título propio, precisamente porque tal y como lo señala el Partido Acción Nacional, forman parte de las ideas y postulados que MORENA ha sostenido a lo largo de su existencia como entidad de interés público.

Además, es de señalarse que, de una revisión preliminar del contenido de los promocionales bajo estudio, no se advierte que tenga por objeto presentar programas sociales o apoyos inexistentes en la administración actual, toda vez que se alude a acciones ya implementadas por el gobierno –pensión a adultos mayores-, y a los derechos a la educación y al trabajo, y sólo se enuncia la idea de mejorarlo y hacer efectivos esos derechos.

Asimismo, las mencionadas ideas, no se condicionan a que ese partido político obtenga el triunfo en alguna elección, y mucho menos refiere un momento en que podrían implementarse, precisamente porque se hacen depender de la solución a dos supuestos problemas que aquejan al gobierno nacional –La corrupción y los privilegios en el gobierno-.

En ese estado de cosas, si el contenido de los promocionales se limita a enunciar críticas a supuestas irregularidades en la administración pública, así como a presentar ideas generales sobre lo que podría hacerse para el caso de solucionarlas, pero sin condicionar ello a la obtención del triunfo en alguna elección, o a la emisión del sufragio en un sentido determinado, resulta evidente que tampoco se cumple con el elemento objetivo.

**Elemento temporal.** Esta Sala Superior considera que resulta innecesario analizar el momento en que la difusión de los promocionales denunciados se lleva a cabo, toda vez que, al no haber quedado demostrado, bajo la apariencia del buen derecho, que tuvieran por finalidad promover a un ciudadano para obtener una ventaja en un proceso electoral, o presentar propuestas de gobierno, configurando actos anticipados de campaña, a ningún fin práctico conduciría el estudio sobre la oportunidad en que fueron pautados.

Además, es de señalarse que del análisis preliminar de los promocionales bajo estudio, este órgano jurisdiccional advierte que, en

## **SUP-REP-198/2016**

el caso, no se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para estimar que se está en presencia de actos anticipados de campaña, en virtud de que las expresiones contenidas en los promocionales denunciados: a) No suponen un llamado al voto a favor o en contra de alguna candidatura o fuerza política. En cambio, se trata de expresiones genéricas sobre la presunta corrupción y privilegios del gobierno; y b) No se solicita apoyo para contender en un proceso electoral por alguna candidatura o partido político.

Atento a lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que debe seguir rigiendo en el sentido del presente la conclusión de la autoridad responsable de que, bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales se encontraban dentro de los límites de la libertad de expresión, porque no actualizan los elementos personal y material, necesario para considerar que se está en presencia de actos anticipados de campaña.

### ***C. Sentencia recaída al SUP-REP-575/2015***

Por último, debe hacerse notar que esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-575/2015, precisó que el Instituto Nacional Electoral debía considerar que los partidos políticos son entidades de interés público de naturaleza colectiva que, por ende, representan los intereses de una

## SUP-REP-198/2016

pluralidad de personas que si bien se agrupan en torno a una principios ideológicos y finalidades político-electorales comunes, ello no implica una identidad absoluta en sus intereses de forma tal que, en principio, no se justifica la centralidad de un sujeto único como vocero de un instituto político a través de los tiempos de radio y televisión a que los partidos tienen derecho.

Así las cosas, se evidenció que dicha autoridad nacional debía realizar un escrutinio escrupuloso para considerar la razonabilidad de los promocionales en situaciones que pudieran implicar un fraude a la Constitución o la ley o abusos del derecho de los partidos y sus dirigentes al uso de sus prerrogativas y, en su caso, ejerciera las atribuciones que estimara necesarias a efecto de prevenir, corregir o reparar las posibles violaciones al marco constitucional previsto para resguardar los principios rectores en la materia electoral.

En tal contexto, en cumplimiento a lo ordenado en el SUP-REP-575/2015, se vincula al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que en el ámbito de sus atribuciones, en aras de salvaguardar los principios constitucionales que rigen la materia electoral, **a la brevedad**, emita los lineamientos pertinentes que regulen los criterios a los que se deberá ajustar la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del propio Instituto Nacional Electoral en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión, lo cual deberá informar a esta Sala dentro de las **veinticuatro horas** a que ello ocurra.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**SEGUNDO.-** Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, actue en los términos precisados en la parte última de la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-REP-198/2016.**

Con el debido respeto a los señores magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo voto concurrente.

Ello porque disiento de que, en el presente recurso, se determine que no ha sido atendido lo ordenado por esta Sala Superior, en la sentencia dictada en el diverso recurso SUP-REP-575/2015, el dos de noviembre de dos mil dieciséis, en donde se asentó:

*“Es por ello que la autoridad debe realizar, en el ámbito de su competencia, un escrutinio escrupuloso para prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la constitución, o posibles abusos al derecho de los partidos y sus dirigentes.*

*Por lo anterior, se estima conveniente vincular al Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus competencias, adopten las*



## SUP-REP-198/2016

*medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir, las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política.”*

Y sobre esa base, que ahora se considere, al no existir evidencia para acreditar que el Instituto Nacional Electoral ha dado cumplimiento a lo ordenado, respecto a la participación de los dirigentes en la pauta de los partidos políticos; deba ser vinculada, para que **a la brevedad** proceda a emitir los lineamientos que regulen los criterios a los que deberá ajustarse la Comisión de Quejas y Denuncias, para la resolución de medidas cautelares

Mi punto de vista sobre este aspecto jurídico, obedece a la naturaleza de la controversia, consistente en la negativa para otorgar medida cautelar, y la litis planteada entre el acto reclamado y la resolución impugnada, de donde considero que no es materia de pronunciamiento la emisión de los referidos lineamientos, ya que se encuentra fuera de controversia, al no haber sido motivo de agravio por el Partido Acción Nacional en el presente medio de impugnación, de ahí que sea innecesario realizar algún pronunciamiento sobre el tema, incluido el incumplimiento de aquella decisión primigenia dictada en el SUP-REP-575/2015

De acuerdo con lo señalado, es que disiento de las consideraciones atinentes al tema mencionado.

**MAGISTRADO**

**SUP-REP-198/2016**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**