

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-100/2017

RECORRENTE: MORENA

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN
ONTIVEROS

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

SENTENCIA

Que **confirma** el acuerdo ACQyD-INE-81/2017 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹, que declaró improcedente la medida cautelar de tutela preventiva solicitada MORENA respecto de la difusión a través de radio y televisión de propaganda gubernamental del Gobierno del Estado de México, de programas sociales en materia de educación.

ÍNDICE

ANTECEDENTES.....	2
COMPETENCIA.....	2
REQUISITOS DE PROCEDENCIA	3
ESTUDIO DE FONDO	4
Planteamiento del caso	4
Improcedencia de la tutela preventiva solicitada.....	6
RESOLUTIVO.....	11

¹ En lo sucesivo: INE.

ANTECEDENTES

1. **Denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El catorce de abril de dos mil diecisiete, el Partido Acción Nacional y MORENA presentaron denuncias² en contra de la difusión en radio, televisión e internet, de propaganda gubernamental del Gobierno del Estado de México, relativa a programas sociales en materia de educación, al estimar que ello implicaba la utilización de recursos públicos de forma parcial, trasgrediendo la equidad en la contienda electoral³.
2. En sus escritos, solicitaron la adopción de medidas cautelares para que cesara la transmisión de la propaganda gubernamental denunciada; además, MORENA pidió tutela preventiva, para el efecto de que, en el futuro inmediato, la parte denunciada dejara de difundir la publicidad cuestionada o cualquier otra parecida.
3. **Improcedencia de medidas cautelares.** El nueve de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó improcedentes las solicitudes de medidas cautelares y de tutela preventiva.
4. **Recurso de revisión.** Inconforme con la decisión de la referida Comisión, MORENA interpuso el recurso que nos ocupa.

COMPETENCIA

5. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, pues se impugna una determinación emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, dentro de un

² Radicadas con las claves UT/SCG/PE/PAN/CG/114/2017, y UT/SCG/PE/MORENA/CG/115/2017, respectivamente.

³ El mismo catorce de abril, el Titular de la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE determinó que dicha unidad no se encontraba facultada para conocer las violaciones denunciadas, recayendo tales atribuciones en el Instituto Electoral del Estado de México. Inconformes con lo anterior, los partidos denunciantes interpusieron recursos ante esta Sala Superior (SUP-REP-71/2017 y SUP-REP-74/2017), quien el cuatro de mayo siguiente, revocó la determinación de la autoridad administrativa electoral, y ordenó al INE, a través de sus órganos respectivos, conocer de las denuncias en cuestión.

procedimiento especial sancionador, en el cual declaró improcedente la adopción de medidas cautelares, respecto a la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión durante el periodo de campañas del proceso electoral ordinario en el Estado de México.

6. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

7. El presente medio de impugnación satisface los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafos 1, inciso b) y 3, y 110, párrafo 1, de la citada ley de medios, tal y como se expone a continuación:
8. **Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hizo constar: la denominación del partido recurrente, el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su representación, el acto impugnado y el órgano demandado; así como los hechos, agravios y los artículos presuntamente violados.
9. **Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas, ya que la determinación cuestionada se emitió el nueve de mayo del presente año, y la demanda se presentó el día diez siguiente.
10. **Legitimación y personería.** El actor está legitimado por tratarse de un partido político. Asimismo, está debidamente representado, pues acude por conducto de Horacio Duarte Olivares, representante de

SUP-REP-100/2017

MORENA ante el Consejo General del INE; calidad que acredita con la certificación correspondiente⁴.

11. **Interés jurídico.** El recurrente cuenta con él, toda vez que impugna la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias mediante la cual declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares que solicitó.
12. **Definitividad.** Se satisface este requisito, pues la resolución impugnada no puede ser controvertida por algún otro medio de defensa.

ESTUDIO DE FONDO

Planteamiento del caso

13. A través de este recurso, MORENA combate la negativa de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE de adoptar las medidas cautelares de **tutela preventiva** que le solicitó; para ello, hace valer los disensos que enseguida se exponen:
 - La propaganda denunciada no se encuentra amparada bajo la excepción relativa a tratarse de servicios educativos⁵, pues en ella, el Gobierno del Estado de México exalta un programa de gobierno y no atiende exclusivamente a fines informativos; no señala la dependencia pública encargada del programa en alusión; no incluye las leyendas o avisos de desvinculación con

⁴ Véase la certificación emitida por el Director del Secretariado del INE, de la cual se obtiene que Horacio Duarte Olivares es el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE.

⁵ Contenida en el artículo 41, apartado C, de la Constitución Federal, que dice: "Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a **servicios educativos** y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia".

partidos políticos y la prohibición de su utilización para fines diversos⁶; por tanto, para prevenir un daño irreparable, la autoridad responsable debió declarar procedente la tutela preventiva solicitada.

Por lo anterior, el proveído impugnado violenta los principios de legalidad, exhaustividad, certeza, seguridad jurídica objetividad e imparcialidad; asimismo inobserva lo establecido en el acuerdo INE/CG65/2017⁷, en lo relativo a la prohibición de propaganda gubernamental durante campañas electorales, y el diverso INE/CG108/2017⁸, referente a los mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad.

- La autoridad responsable no adminiculó los hechos o pruebas que obran en el expediente; esto es, no tomó en consideración que las inscripciones al programa “Becarios y becarias de excelencia en el Estado de México” termina el quince de julio, por lo que dicha propaganda podría retransmitirse; al respecto,

⁶ Previstas en el artículo 28, de la Ley de Desarrollo Social, que establece: La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

⁷ “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES 2016-2017”, de quince de marzo de la presente anualidad.

⁸ “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL ACUERDO INE/CG04/2017 POR EL QUE SE DETERMINÓ EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA ESTABLECER MECANISMOS PARA CONTRIBUIR A EVITAR ACCIONES QUE GENEREN PRESIÓN SOBRE EL ELECTORADO, ASÍ COMO EL USO INDEBIDO DE PROGRAMAS SOCIALES Y LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD, DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2016-2017 EN COAHUILA, ESTADO DE MÉXICO, NAYARIT Y VERACRUZ”, de cinco de abril de este año.

SUP-REP-100/2017

debió preguntar a las dependencias competentes si se volvería a transmitir la publicidad denunciada.

14. A juicio de esta Sala Superior, no asiste razón al partido actor, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen.


Improcedencia de la tutela preventiva solicitada

15. La tutela preventiva se refiere a los mecanismos que tienen por función eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada.
16. Así, la tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre puede resultar ilícita, o que adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.
17. Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida y que no ha causado un daño irreparable aún. De manera cautelar se solicita la prevención de un daño inminente.
18. La tutela preventiva consiste, además, en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, ya que busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.
19. La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito.
20. Al respecto, este órgano jurisdiccional ha considerado que el reconocimiento de tales medidas no supone que se puedan decretar

respecto de hechos futuros de realización incierta, no obstante, se debe juzgar caso por caso, para determinar la posibilidad real de que se repita una conducta que se estima antijurídica y lesiva de un derecho que se pide proteger, el cual goza de una credibilidad objetiva y sería sobre su juridicidad⁹.



21. En el caso, MORENA denunció a difusión indebida de propaganda gubernamental, a saber, la transmisión, desde el tres de abril, por radio, televisión e internet de un promocional del Gobierno del Estado de México, relativo a un programa de becas escolares, durante el periodo de campañas de la elección del Titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

22. El contenido del promocional es el siguiente:

	<p>Abel Patiño, beneficiario: Yo me fui becado a China.</p> <p>Kenia González, beneficiaria: Y a mí me dieron una laptop.</p>
	<p>Voz narrador: El Estado de México apoya a los buenos estudiantes.</p> <p>Si eres mexiquense, y tienes el mejor promedio de tu grupo o de tu escuela, puedes solicitar una laptop o una beca económica, y hasta te puedes ir a estudiar al extranjero.</p> <p>Consulta las bases. Tienes hasta el quince de julio. Entra a: www.edomexinforma.com/educación</p>

⁹ Véase la jurisprudencia 14/2015, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30; y las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-21/2017 y SUP-REP-66/2017.

SUP-REP-100/2017

	<p>Abel Patiño, beneficiario: ¡Échale ganas!</p> <p>Kenia González, beneficiaria: ¡Tú puedes!</p>
	<p>Voz narrador: Estado de México.</p>

23. Desde la perspectiva del denunciante, la transmisión del promocional durante el periodo de campañas trasgrede el principio de equidad en la contienda, en virtud de que supone la aplicación parcial de los recursos públicos disfrazados de apoyos en programas sociales.
24. Por lo anterior, pidió a la autoridad responsable la implementación de medidas cautelares para que cesara la transmisión de la publicidad denunciada; asimismo, le solicitó la adopción de medidas cautelares, bajo la modalidad de tutela preventiva, para que ordenara al Gobierno del Estado de México abstenerse de promover o tutelar conductas que afecten la autenticidad del proceso electoral, y dejara de difundir el promocional en cuestión o cualquier otro similar.
25. En la resolución aquí cuestionada, con base en las pruebas que obran en el expediente¹⁰ la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó lo siguiente: **a)** que el seis de mayo del año en curso, en

¹⁰ Cuya valoración en esta instancia no se encuentra controvertida.

las emisoras que cubren el proceso electoral del Estado de México, no se encontraron registros de las transmisiones de la publicidad denunciada¹¹; y **b)** que el promocional forma parte de una campaña del Gobierno del Estado de México, denominada “Informativo”, y sería transmitido por diversas concesionarias y/o emisoras¹², del cuatro al treinta de abril de esta anualidad¹³.

26. Con base en lo anterior, la Comisión de Quejas concluyó que las medidas cautelares eran improcedentes, pues observó que se refieren a hechos consumados e irreparables; esto es, al momento de resolver, ya no se transmitía el promocional denunciado, y no se advertían elementos que permitieran suponer la reprogramación de su difusión, de ahí que se encontrara imposibilitada para ordenar el cese de su transmisión.
27. Asimismo, la referida autoridad negó la adopción de medidas cautelares de tutela preventiva pues, con base en lo que expuso, referente a que el promocional denunciado ya no había sido difundido y que su transmisión estaba programada hasta el treinta de abril, estimó que una medida de esa naturaleza implicaría un pronunciamiento sobre hechos futuros de realización incierta.
28. Atento a lo anterior, como se adelantó, no le asiste razón al enjuiciante, pues efectivamente, la tutela preventiva que solicitó versaba sobre conductas que habían cesado y sobre las cuales no

¹¹ Informe del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE respecto a las huellas acústicas del promocional.

¹² A saber: Organización Editorial Mexicana S.A. de C.V., Grupo ACIR S.A. de C.V., Grupo Radiodifusoras Capital S.A. de C.V., Comercializadora Siete S.A. de C.V., Sistema de Radio y Televisión Mexiquense S.A. de C.V., Grupo Radiofónico del Estado de México S.A. de C.V., Grupo Multimedia Rroca S.A. de C.V., Ultradigital Toluca S.A. de C.V., GRC Comunicaciones S.A. de C.V., Televisa S.A. de C.V., TV Azteca S.A. de C.V. y Canal XXI S.A. de C.V.

¹³ Informes del Gobernador del Estado de México y del Titular de la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de México.

SUP-REP-100/2017

existen elementos de prueba que permitan sostener razonablemente que volverían a acontecer.

29. En efecto, los hechos futuros de realización incierta se refieren aquellos de los que no se puede afirmar que ocurrirán con certeza. Es decir, que su verificación puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad alguna de que acontecerán.
30. Sobre esa base, las medidas cautelares en acción tutelar preventiva solo se podrán adoptar tratándose de hechos que aún no acontecen pero que sean de inminente realización. Aquellos cuya actualización dependa simplemente del transcurso del tiempo; los que sean una consecuencia forzosa e ineludible de otros que sucedieron con anterioridad; o se infiera su verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a producirlos, porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización¹⁴.
31. Así, en la especie, no resultaba suficiente para que la autoridad responsable hubiera atendido la petición de medidas cautelares en tutela preventiva —como lo alega el actor— que los hechos denunciados se refieran a propaganda de un programa social en materia educativa, cuyo periodo de inscripciones concluirá el próximo quince de julio, y que por ello es inminente su retransmisión.
32. Contrario a dicha suposición, obran en autos la declaración de la representación del Gobierno del Estado de México mediante la que admite que programó la transmisión del promocional en cuestión, señalando la temporalidad dentro de la cual sería difundida la publicidad, puntualizando una fecha de conclusión de las emisiones

¹⁴ Véase la sentencia del SUP-REP-16/2017.

(iniciaría el cuatro de abril y concluiría el día treinta de ese mismo mes).

33. Con base en la declaración de la autoridad local, es dable sostener que no existe posibilidad manifiesta o real de que se repetirá la conducta denunciada.
34. De ahí que tampoco asista razón al recurrente cuando afirma que la autoridad debió requerir al Gobierno del Estado, a la Secretaría de Educación Pública y a la Coordinación General de Comunicación Social para que dijeran si retransmitirían la propaganda, pues es evidente que dicha información la aportaron al referir cuál era el periodo durante el que se emitiría la publicidad de referencia, indicando la fecha en que terminaría su difusión.
35. Por todo lo anterior, se tiene que el acuerdo impugnado no viola los preceptos, principios o acuerdos que refiere el recurrente, sino que es apegado a Derecho y, en consecuencia, debe confirmarse.

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma el acuerdo ACQyD-INE-81/2017 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación correspondiente a la responsable.

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

SUP-REP-100/2017

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**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO