

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-183/2016

**ACTOR:** GOBERNADOR DEL ESTADO  
DE MORELOS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ

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

Ciudad de México, a treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

**SENTENCIA:**

Que recae al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, a fin de controvertir el acuerdo ACQYD-INE-136/2016 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de *“la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por el Partido Acción Nacional, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/190/2016, esencialmente, por la presunta comisión de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña, atribuibles a Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador del Estado de Morelos”, y*

**RESULTANDO:**

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

## SUP-REP-183/2016

**a.** El once de noviembre del año en curso, el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, denunció la comisión de conductas presuntamente contraventoras de la normativa electoral atribuibles al Gobernador del Estado de Morelos, derivado de la difusión de su nombre e imagen en espectaculares y carteleras de publicidad a través de la revista C&E (Campaigns-Elections México. La revista para la Gente Política).

En dicho escrito, igualmente solicitó la adopción de medidas cautelares.

**b.** En la misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, ordenó registrar la denuncia y reservó la admisión hasta que culminara la etapa de investigación preliminar. De igual manera, requirió diversa información al editor de la revista, y ordenó la verificación de sitios de internet aportados por el denunciante.

**c.** El catorce de noviembre de la presente anualidad, la citada Unidad Técnica acordó admitir a trámite el procedimiento especial sancionador.

**d.** El quince de noviembre, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQyD-INE-136/2016 en

el que declaró procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas, ordenando lo siguiente:

**ACUERDO:**

**PRIMERO.** Se declara procedente la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, relativa a la presunta promoción personalizada del denunciado, con motivo de la difusión de publicidad de la Revista C&E (Campaigns&Elections México. La revista para la Gente Política), en la que aparece el nombre y la imagen de Graco Ramírez, en términos de lo razonado en el considerando CUARTO de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se ordena a Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador del Estado de Morelos, así como a la Revista C&E (Campaigns&Elections México. La revista para la Gente Política), que de inmediato, en un plazo que no exceda de doce horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, lleve a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda la propaganda que publicita a dicha revista, en la que aparece el nombre y la imagen Graco Ramírez, tanto la encontrada en el Estado de México, como en cualquier otro Estado de la República con contenido igual o similar a la propaganda objeto de este acuerdo, debiendo remitir prueba de cumplimiento dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes a la realización de esas acciones.

**TERCERO.** 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 y más eficaces tendentes a notificar la presente determinación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 7 y 38, numerales 2 y 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**CUARTO.** En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnable mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 3, *in fine* de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**II. Recurso de revisión.** En desacuerdo con dicha determinación, el Gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su representante legal, 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 el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Retorno.** En sesión privada de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, por mayoría de votos, se rechazó el proyecto de sentencia que presentó el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, por lo que el expediente fue returnado para la elaboración del proyecto respectivo al Magistrado José Luis Vargas Valdez, 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 impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, y 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 del procedimiento especial sancionador, interpuesto por un ciudadano a fin de impugnar un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó declarar procedentes las medidas cautelares que le fueron solicitadas dentro de un procedimiento especial sancionador.

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

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

- **Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General aplicable, ya que el acuerdo ahora controvertido se notificó a la parte actora el dieciséis de noviembre del año en curso, en tanto que su recurso lo interpuso el dieciocho siguiente.

- **Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esto, ya que el aludido recurso puede ser interpuesto por las personas físicas, a través de sus representantes legítimos y, en la especie, el recurrente es el Gobernador del Estado de Morelos, por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostenta como Encargo de Despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de la citada entidad.

Por lo que hace al requisito de personería, se estima que José Anuar González Cianci Pérez, está facultado para interponer el recurso en representación del Gobernador de Morelos, en términos de lo señalado por los artículos 38, fracciones I y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; 9, 10, fracciones XX y XXIV; 24 y 25, último párrafo, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica y de su nombramiento como Encargado de Despacho de la misma.

## SUP-REP-183/2016

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

En el caso concreto, el interés jurídico del recurrente se satisface, dado que a través de la determinación adoptada se ordenó al Gobernador de Morelos, llevara a cabo todas las acciones necesarias, suficientes e idóneas para suspender y retirar la difusión de toda propaganda en la que apareciera su nombre e imagen publicitada a través de la revista Campaigns&Elections, en cualquier entidad del país.

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

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

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

Por tanto, se 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 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

## SUP-REP-183/2016

una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

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

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

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

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

## **SUP-REP-183/2016**

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- 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-183/2016

- 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 los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

**CUARTO. Estudio de fondo.** Del análisis del escrito de demanda, 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:

1. Sostiene que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral sometió a consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias la solicitud de medidas cautelares, sin esperar al desahogo de la información que le había sido requerida a su representado, y con la cual pretendía demostrar que no contrató con la persona moral Treinta y Seis Cero Grados, S.A de C.V y/o el editor de la revista C&E (Campaigns-Elections México), la realización de una entrevista, ni muchos menos, estableció la forma, tiempo y lugar en que se realizaría su distribución y publicidad.

En consonancia, menciona que el informe que rindió su representado, se ocupaba precisamente de acreditar que la entrevista realizada no fue contratada por el Gobernador de Morelos, ni mucho menos que se hubiese destinado recurso público o privado para su pago; sin

embargo, se acordó el dictado de medidas cautelares sin que se hubiese terminado el proceso de investigación preliminar de cuarenta y ocho horas a partir de la admisión de la queja.

2. Refiere que el acuerdo emitido adolece de la debida fundamentación y motivación, puesto que no existe vulneración alguna a los bienes jurídicos tutelados por los párrafos séptimo y octavo de la Norma Suprema, consistentes en la equidad, imparcialidad y neutralidad con la que debe conducirse todo servidor público, ya que en su opinión, la difusión que hiciera la revista "C&E" bajo sus criterios editoriales y recursos, no se trataba de promoción personalizada con fines electorales, dado que la misma no fue solicitada, contratada, ni pagada con recursos privados o públicos.

A su modo de ver, la difusión que se realizó de la entrevista que concedió y en la cual aparece el Gobernador de Morelos, en ningún momento realiza un llamado al voto, ni tampoco hay una asociación de su imagen con sus aspiraciones políticas.

En igual sentido, estima que el hecho de que su representado hubiese externado su aspiración personal de ser candidato al cargo de Presidente de México, están amparadas en su libertad de expresión y sin trastocar límite constitucional y legal alguno.

En atención a lo anterior, concluye que no se colman las exigencias mínimas para concluir que su representado transgredió lo señalado en

## **SUP-REP-183/2016**

los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Sostiene que la orden que se dio al ciudadano Gobernador del Estado de Morelos para que en un plazo no mayor a doce horas, retirara la propaganda comercial objeto de denuncia es imposible de cumplir, pues al margen de que constituye un breve plazo para ello, ésta se encuentra colocada en propiedad ajena. Es decir, fuera del alcance de las acciones de su representado.

4. Finalmente, destaca que la responsable deja de observar a su favor el principio de presunción de inocencia, dado que no valoró los hechos con los cuales se pretende acreditar el supuesto incumplimiento de su representado a las directrices establecidas por el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que se deba realizar un test de constitucionalidad, a fin de maximizar la libertad de expresión y participación democrática, consagrados por el marco jurídico nacional y convencional.

Ahora bien, a fin de estar en condiciones de resolver las temáticas planteadas, resulta pertinente tener presentes las consideraciones en las que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral basó su determinación de conceder las medidas cautelares que le fueron solicitadas.

**i. Consideraciones de la responsable**

La autoridad responsable llevó a cabo el estudio de la petición de medidas cautelares en los términos siguientes:

En primer término, estableció el marco constitucional y convencional relativo a la libertad de expresión, así como los límites aplicables a ese derecho, y las prohibiciones contenidas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, señaló los criterios aprobados por esta Sala Superior, por los que ha interpretado la disposición constitucional mencionada, y los elementos que deben tomarse en consideración para determinar la existencia o no de una infracción en la materia.

Con base en lo anterior, llevó a cabo el estudio del caso concreto precisando que el quejoso planteó, en esencia, que con la propaganda denunciada se difundía indebidamente la imagen y nombre del Gobernador del Estado de Morelos, mediante una campaña de posicionamiento enmarcada en una falsa publicidad de la revista C&E.

Después, expuso que a partir de la valoración conjunta del acta circunstanciada de catorce de noviembre del presente año, en la que se refieren siete notas difundidas mediante portales de internet, así como del reportaje publicado en la revista denunciada, se generaba la



convicción de que el servidor público denunciado había manifestado su intención de contender en el próximo proceso electoral federal para el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

También señaló que con el acta circunstanciada de la misma fecha, se acreditaba la existencia, venta y contenido de la revista C&E, en tanto que de la verificación realizada por la Vocal Secretaría de la 22 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, se desprendía que la propaganda se estaba difundiendo en diversos lugares del Estado de México, insertando, para ese efecto, tres imágenes de anuncios espectaculares.

En virtud de la acreditación de los hechos, la autoridad responsable consideró que existían elementos suficientes para pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas.

Después, describió esa propaganda señalando que: a. Tenían como propósito anunciar la venta de la publicación denunciada y los establecimientos en que podía ser adquirida; b. Contenía el nombre y el rostro del actual Gobernador del Estado de Morelos, así como la frase "*Graco Ramírez Transforma Morelos*", y c. Reproducía la imagen de la publicación denunciada junto con las frases "*Transforma Morelos*", y "*Baja Secuestros y Delincuencia, Beca a todos desde 3º de secundaria hasta la universidad, y rompe récord de turistas y de inversión*".

## SUP-REP-183/2016

Luego, señaló que bajo un análisis preliminar basado en la apariencia del buen derecho, la propaganda denunciada podría poner en riesgo el principio constitucional de equidad en las contiendas comiciales, así como la neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos, lo que justificaba el dictado de medidas cautelares para cesar su difusión, en razón de que se advertían los aspectos siguientes:

- La materia de la queja consiste en determinar si los anuncios espectaculares y carteleros que han aparecido a lo largo del territorio nacional implican promoción personalizada de un servidor público.
- El ciudadano Graco Luis Ramírez Garrido Abreu es Gobernador del Estado de Morelos para el período dos mil doce-dos mil dieciocho.
- En la queja se debe determinar si el servidor público denunciado cumple puntualmente con las obligaciones de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia electoral, y de que la propaganda que difunda no implique su promoción personalizada.
- En diversos eventos, el Gobernador del Estado de Morelos ha manifestado su aspiración de obtener la candidatura al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso

## SUP-REP-183/2016

electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho, las cuales se consideraron por la responsable, amparadas por la libertad de expresión, en tanto que las acciones para alcanzar esa pretensión, podrían resultar contrarias al orden jurídico.

- En la propaganda se advierte como punto central la imagen del servidor público, ocupando gran parte de los espacios publicitarios, se le identifica claramente, se menciona su nombre, así como las leyendas "*Transforma Morelos*", y "*Baja Secuestros y Delincuencia, Beca a todos desde 3º de secundaria hasta la universidad, y rompe récord de turistas y de inversión*".
- Se dejaron como aspectos secundarios de la propaganda el nombre de la revista, y su forma de venta o adquisición.
- Se difunde como aspecto central y destacado, la imagen y nombre del servidor público denunciado, ya que se le resalta y expone en primer plano, y se inserta una expresión concerniente a su gestión como gobernador (*Transforma Morelos*).

Señalado lo anterior, la responsable consideró, por cuanto hace a la temporalidad de la propaganda que sería exhibida hasta el treinta y uno de octubre del presente año, sin que ello constituyera un elemento primordial para el dictado de la medida cautelar, precisamente porque se trataba de propaganda que podría contener elementos de promoción personalizada contrarios a lo dispuesto en el artículo 134,

párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, la responsable procedió a valorar conjuntamente la calidad de servidor público del denunciado, la pretensión, y las características particulares de la propaganda, concluyendo que, a partir de un estudio preliminar, se estaba en presencia de la posible promoción personalizada con fines electorales a través de publicidad comercial, lo que justificaba el dictado de las medidas cautelares solicitadas.

Por último, robusteció la conclusión antes apuntada en la consideración consistente en que la interpretación, y ejercicio de los derechos fundamentales debía ponderarse a efecto de no afectar otros principios constitucionales, como los de equidad e imparcialidad, y evitar la vulneración a los límites para el ejercicio de los derechos establecidos en el propio ordenamiento constitucional.

## **ii. Marco jurídico**

De forma previa a dar contestación a las alegaciones formuladas por el ciudadano actor, conviene tener presente que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete, enmienda que renovó el esquema de comunicación política en nuestro país, dotó de exclusividad al

## **SUP-REP-183/2016**

entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral para el conocimiento de asuntos vinculados con radio y televisión en materia electoral, diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos, y en lo conducente creó un esquema normativo firme para evitar el uso parcial de los recursos de los servidores públicos.

La trascendencia normativa que tuvo su implementación en el orden constitucional fue de tal dimensión que equiparó la infracción al principio de imparcialidad de los servidores públicos con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, objetividad, entre otros.

De ahí que, en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tutelan aspectos como los siguientes:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.
  
- La propaganda gubernamental válida debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.

## **SUP-REP-183/2016**

- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

A fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberían contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin, esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones.

Es apreciable que el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como un primer propósito establecer una infracción constitucional para el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, establecer una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.

En la citada reforma, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Como ya se explicó, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener

## **SUP-REP-183/2016**

carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De conformidad con lo anterior, es dable señalar que el párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de los distintos niveles de gobierno, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia electoral.

Por otra parte, el párrafo octavo de la disposición constitucional contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación

social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Finalmente, el último párrafo del artículo 134 constitucional dispone que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar; con lo cual, se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.

En consonancia, es de resaltar que esta Sala Superior, reiteradamente ha sostenido el criterio de que para determinar si la infracción que se aduzca en el caso concreto corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

- *Elemento personal o subjetivo.* Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
- *Elemento temporal.* Dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134, de la Constitución Política de los



## SUP-REP-183/2016

Estados Unidos Mexicanos, pero a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

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

Sobre lo mencionado, este órgano jurisdiccional federal al resolver los recursos de reconsideración SUP-REP-18/2016 y SUP-REC-172/2016, ha sostenido el criterio de que la concurrencia de ciertos hechos con un proceso electoral en curso o con la inminencia de uno puede ser un elemento definitorio para distinguir hechos que sean susceptibles de constituir violaciones en materia de propaganda político-electoral de aquéllos que notoriamente no las configuran. Sin embargo, no es el único elemento que debe revisarse para definir si se está ante hechos susceptibles de generar violaciones en materia de propaganda político-electoral.

También ha establecido la importancia de revisar y evaluar el contenido de la propaganda denunciada, a fin de evitar supuestos de abuso de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas.

Para dichos efectos, se deben analizar elementos como:

a) Centralidad del sujeto: Se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales, de forma tal que si del análisis integral de la propaganda se advierte una exposición preponderante de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona, se puede estar en presencia de un posicionamiento personalizado.

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

c) Coherencia narrativa: Se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos de la propaganda que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa de la propaganda existen elementos que evidencien la intención de realizar un posicionamiento

susceptible de generar una violación en materia de propaganda político-electoral.<sup>8</sup>

**iii. Caso concreto**

Sobre tales premisas apuntadas, se procede a dar contestación a las alegaciones formuladas por el recurrente.

**a.** En primer término, resulta **infundado** el agravio por el que se aduce que la autoridad responsable resolvió indebidamente otorgar las medidas cautelares porque no esperó a que se desahogara el requerimiento formulado al Gobernador del Estado de Morelos, con el que se hubiese acreditado que no existió contratación de propaganda ni el uso de recurso público o privado alguno para ello.

Para dar respuesta al agravio bajo estudio, resulta necesario señalar que el once de noviembre del presente año, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a efecto de contar con los elementos necesarios para la debida integración y sustanciación del expediente, requirió, entre otros, al Gobernador del Estado de Morelos, a fin de que proporcionara, dentro del plazo de un día hábil, contado a partir de la notificación del acuerdo, diversa información y en su caso, la documentación relacionada con los hechos materia de la denuncia.

## SUP-REP-183/2016

El proveído de referencia se notificó al servidor público denunciado a las dieciséis horas del catorce de noviembre del presente año, mediante oficio suscrito por la Vocal Secretaria de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Morelos, conforme consta en la copia certificada del acuse de recibo correspondiente, que obra en el expediente en que se actúa.

Ahora bien, como ya se señaló, el recurrente sustenta su motivo de inconformidad en el hecho de que el quince de noviembre del presente año, previo a la conclusión del plazo concedido para el desahogo del requerimiento que le fue formulado, la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió acuerdo por el que concedió la medida cautelar solicitada por el quejoso, lo que considera contrario a derecho, ya que de haber esperado la respuesta al requerimiento mencionado, la autoridad responsable se hubiera percatado que no se ejerció recurso público o privado alguno en la difusión denunciada, y mucho menos una contratación o instrucción para llevarla a cabo.

Como se adelantó, el agravio es **infundado**.

Lo anterior es así, en virtud de que el recurrente sustenta su motivo de inconformidad en dos premisas inexactas.

La primera consistente en que la emisión del acuerdo por el que se resuelva sobre el dictado de medidas cautelares en los procedimientos

## **SUP-REP-183/2016**

especiales sancionadores se encuentra condicionada a la comparecencia previa del sujeto denunciado.

La segunda se refiere a que la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se encuentra obligada a analizar en las determinaciones sobre la adopción o no de medidas cautelares, de forma perentoria, a partir de los argumentos expuestos en las comparecencias, así como a valorar las pruebas aportadas por los sujetos denunciados con los que pretendan desvincularse de los hechos materia del procedimiento.

Lo inexacto de la primera de esas premisas consiste en que la emisión de la resolución de la autoridad competente por la que determine conceder o no alguna medida cautelar, no se encuentra supeditada al desahogo de las diligencias preliminares para la debida integración del expediente, ni tampoco a la comparecencia del denunciado, toda vez que como se ha explicado, se trata de determinaciones que se emiten para preservar la materia de la queja, restableciendo provisionalmente la situación presuntamente antijurídica a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.

En ese sentido, la emisión de esas determinaciones debe fundarse en el estudio preliminar de los hechos acreditados con las pruebas que se acompañen al escrito de denuncia y, en su caso, las que de manera preliminar se recaben por la autoridad competente, y que obren en el

## **SUP-REP-183/2016**

expediente respectivo, en relación con las presuntas violaciones denunciadas.

Lo anterior, sin que implique la obligación de analizar los argumentos expuestos por el denunciado, ni de realizar la valoración exhaustiva del material probatorio que integre el sumario, pues ello corresponde al estudio de fondo de la queja, precisamente porque ese tipo de providencias no tiene por objeto determinar, en definitiva, la vulneración al orden jurídico o la violación a algún derecho del denunciante, ni tampoco la responsabilidad sobre los hechos denunciados.

Así, en la emisión de esas resoluciones no es indispensable, ni tampoco necesario, el análisis y ponderación de los argumentos que se expongan por el sujeto llamado al procedimiento en virtud de su presunta responsabilidad, pues basta con que se advierta la existencia de los hechos denunciados, sin que tenga que analizarse su autoría, responsabilidad o falta de la misma, para que la autoridad administrativa electoral pueda determinar si procede o no ordenar alguna medida cautelar idónea, necesaria y proporcional, sustentada en el estudio preliminar de la situación antijurídica que se denuncia, pues su finalidad es garantizar la observancia al orden constitucional y legal hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto.

Así, a efecto de que se cumpla plenamente con el fin de la institución cautelar, la autoridad competente debe llevar a cabo el estudio y

ponderación de los hechos denunciados en el contexto en que se presentan, de tal manera que los elementos que deben ser analizados y ponderados para determinar la adopción de una medida cautelar se circunscriben a la verificación preliminar sobre la existencia de los hechos en relación con las consecuencias que genera y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron, dejando al margen las alegaciones que al efecto se emitan por los sujetos llamados al procedimiento.

Ello porque la finalidad perseguida, consiste en evitar que, en el caso de su ilicitud, la continuidad de esos hechos pueda generar una afectación mayor a la ya existente, y evitar que trascienda a una circunstancia que la vuelva irreparable.

Al respecto, en lo que al caso interesa, resultan aplicables *mutatis mutandi* las tesis relevantes de rubros:

**- “MEDIDAS CAUTELARES. CUANDO SE DENUNCIE PROPAGANDA EN MEDIOS DIVERSOS A RADIO Y TELEVISIÓN, BASTA QUE EXISTAN INDICIOS SUFICIENTES DE SU DIFUSIÓN, PARA QUE LA AUTORIDAD COMPETENTE PUEDA DECIDIR, DE MANERA PRELIMINAR SI SE AJUSTAN O NO A LA NORMATIVA APLICABLE”<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Tesis XXIV/2015, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 52 y 53.

- **“MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON INMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES”<sup>2</sup>, y**

- **“MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA”<sup>3</sup>.**

Es de señalarse que ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral o en algún otro ordenamiento, se establece alguna disposición que condicione la emisión de la resolución por la que se resuelva sobre la adopción o no de medida cautelares a la comparecencia del sujeto denunciado, o al desahogo de las diligencias preliminares ordenadas por la autoridad instructora del procedimiento.

En ese orden de ideas, el dictado de una providencia cautelar, no implica una violación al debido proceso y en particular, a la audiencia previa del denunciado, toda vez que esas determinaciones no prejuzgan sobre el fondo del procedimiento sancionatorio, ni tampoco implica una afectación irreparable a los sujetos obligados a su cumplimiento, precisamente porque en ellas no se determina

---

<sup>2</sup> Tesis XI/2015, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 53 y 54.

<sup>3</sup> Tesis XII/2015, aprobada en sesión pública de la Sala Superior celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince.



## SUP-REP-183/2016

responsabilidad alguna, ni se imponen sanciones que tengan por objeto reprimir una conducta antijurídica, porque sólo se trata de providencias transitorias tendentes a preservar la materia de la queja, así como a evitar un perjuicio irreparable al orden jurídico.

Lo inexacto del argumento del recurrente por el que plantea que de haberse analizado su escrito de comparecencia al procedimiento sancionador se habría determinado su falta de responsabilidad sobre los hechos denunciados, reside en que, como ya se dijo, las determinaciones que tengan por objeto proveer sobre esas medidas, se circunscriben a una verificación preliminar de la regularidad normativa de los hechos denunciados en el contexto en que se presentan y no a resolver sobre la violación al orden jurídico, derechos de terceros, ni tampoco a determinar o a deslindar responsabilidades o a imponer las sanciones conducentes.

Así, dado que la acreditación o deslinde de responsabilidades no corresponde al estudio atinente a la tutela preventiva, la emisión de la resolución cuestionada antes de haberse recibido escrito de comparecencia al procedimiento especial sancionador del Gobernador del Estado de Morelos, en nada alteraría la materia y sentido en que se resolvió la medida cautelar solicitada, toda vez que en el referido escrito, se expusieron cuestiones que deben ser estudiadas en el fondo del procedimiento.

**b.** Por otro lado, resulta **infundada** la alegación del inconforme relacionada con que el acuerdo controvertido adolece de una debida

## SUP-REP-183/2016

fundamentación y motivación, dado que la difusión de propaganda relacionada con diversos espectaculares en los que aparece la imagen y el nombre del Gobernador del Estado de Morelos, no constituye propaganda ilegal.

Esto es así, ya que como bien fue razonado por la responsable, el análisis de la propaganda denunciada permite arribar a la conclusión de que, bajo la apariencia del buen derecho, se está en presencia de una promoción personalizada del referido servidor público, con la finalidad de posicionarse entre la ciudadanía en general, lo cual resulta indebido, como se explica a continuación:

Los espectaculares que ahora son materia de reproche, en esencia, contienen los siguientes elementos visuales:



Como se puede apreciar, a través de los mismos se destaca de forma preponderante la imagen del Gobernador Graco Ramírez, la cual es expuesta de manera central, respecto del resto de la propaganda.

Junto a dicha imagen, se inserta también en un tamaño considerable el nombre de “GRACO RAMÍREZ”, seguido de la frase “Transforma Morelos”.

En la parte derecha de dicha propaganda, se hace alusión a las siglas C&E y abajo, de forma más reducida, se inserta la portada de una revista en la que, de nueva cuenta, se incorpora la imagen del Gobernador Graco Ramírez, seguido de menciones como “Transforma Morelos”, “Secuestros y delincuencia”, “Beca a todos desde 3° de secundaria hasta la universidad”, “Rompe récord de turistas en inversión.”

Ciertamente, el análisis de los espectaculares, bajo un análisis preliminar, no permite considerar que sólo se encuentren dirigidos a promocionar una revista, sino más bien se centran en exaltar, de forma destacada y en un primer plano la imagen y nombre del Gobernador del Estado de Morelos Graco Ramírez.

En efecto, resulta patente que existe una centralidad en el sujeto, toda vez que en ella, de forma preponderante, se destaca la imagen y nombre del citado servidor público, dejando en un plano secundario la revista que presuntamente se está promocionando.

En la misma vertiente, hay elementos narrativos que intentan dar a conocer que es un funcionario público que ha transformado Morelos, a

## **SUP-REP-183/2016**

partir de diversas acciones positivas que ha desarrollado, con lo cual, se advierte que se intenta veladamente enaltecer a su persona, a partir de la difusión de logros de gobierno.

Esos elementos debidamente concatenados, permiten establecer la presencia de una posible promoción personalizada con fines electorales a través de publicidad comercial, lo que justifica el dictado de las medidas cautelares solicitadas.

Ciertamente, no puede estimarse como un argumento válido para demeritar el alcance de la propaganda, el hecho de que no contenga menciones expresas en el sentido de que el Gobernador desea contender para un cargo de elección popular o frases alusivas a un proceso electoral local o federal, o se haga una petición de voto, pues lo cierto es que, bajo la apariencia del buen derecho, la publicidad está encaminada a destacar la persona del Gobernador Graco Ramírez, por encima de la propia revista que supuestamente se está difundiendo.

Se arriba a lo anterior, pues como se puede apreciar de la propaganda que se inserta, la promoción de la revista pasa a un segundo término, y más bien lo que se busca destacar, son la imagen y nombre del Gobernador del Estado de Morelos.

Aunado a lo anterior, debe destacarse la existencia de elementos indiciarios que denotan que la multicitada propaganda, se ha difundido

## **SUP-REP-183/2016**

en diversas entidades del país, con lo cual se posiciona al citado servidor público a nivel nacional, en contravención a las reglas en materia de propaganda político-electoral, pues como se ha venido diciendo, se destaca de forma preponderante la imagen y nombre del servidor público.

Efectivamente, de la propia denuncia y de la investigación hasta ahora realizada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, es posible desprender que los espectaculares alusivos al Gobernador de Morelos no se colocaron exclusivamente en el ámbito geográfico en el que dicho servidor público ejerce sus funciones, sino que fueron más allá, pues presuntamente hay una difusión de ellos de índole nacional, lo cual no tiene sentido alguno, si se toma en cuenta que las personas que les interesaría saber de las acciones de su Gobernador, son la que precisamente habitan la entidad en la que éste ejerce su jurisdicción.

En correlación, el hecho de que hasta el momento en que se dictaron las medidas cautelares no se hubiese demostrado que el Gobernador contrató o adquirió los espacios publicitarios, no puede ser una causa que lo excluya de una potencial responsabilidad, pues esa cuestión es un aspecto que se dilucidará hasta el momento en que se resuelva el fondo de la controversia.

En tal sentido, la publicidad en comento, desde una óptica preliminar, hace presumir con alto grado de razonabilidad que estamos en

## **SUP-REP-183/2016**

presencia de una propaganda personalizada, puesto que se presenta la imagen y nombre alusivo al Gobernador de Morelos, Graco Ramírez por encima del resto de la revista que supuestamente es la que realmente se pretende promocionar, para que sea adquirida por el público en general.

Efectivamente, dada la forma, contexto y características en que se difundió la propaganda objeto de análisis, cautelarmente se advierte un ejercicio de promoción indebida, susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, con miras a posicionar a un funcionario público, que pudiera dar lugar a una violación a principios como los de equidad y neutralidad, lo cual se encuentra prohibido por la Constitución.

Es de señalarse que la neutralidad gubernamental constituye un factor fundamental en la salvaguarda de la libertad con que deben ejercerse los derechos político-electorales; de tal manera que la inexistencia de una actitud en ese sentido, transgrede las libertades y derechos del electorado y la ciudadanía en general, al exponerlos indebidamente a la difusión de mensajes expresos o implícitos de los servidores públicos cuya finalidad última es la de que el propio servidor público obtenga un beneficio o ventaja indebida en una contienda electiva presente o futura, o la de favorecer o perjudicar a un partido político, coalición o candidato.

## **SUP-REP-183/2016**

Por ello, el principio de neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos se traduce en una directriz constante de medida, así como en una regla rectora de su función pública, por lo que, cuando se aduzca violación al mismo y se solicite el dictado de medidas cautelares, el estudio preliminar que debe realizarse en tutela preventiva debe circunscribirse a determinar si los hechos denunciados, por sí mismos, pudieran implicar una indebida actuación del funcionario, en virtud de posicionarlo de manera personal frente a la ciudadanía.

Esto es así, pues bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que hay razones suficientes para suponer que existe un riesgo manifiesto de promoción indebida del multicitado Gobernador, de ahí que en el caso particular, se justifique la necesidad de adoptar las medidas cautelares solicitadas.

Como se relató en líneas precedentes el numeral 134, de la Norma Suprema, tiene por objeto reprochar de los servidores públicos tanto el empleo inequitativo que potencialmente realicen de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, así como el que la propaganda que difundan, no conlleve elementos que denoten una promoción personalizada del funcionario público, tal y como cautelarmente, en el caso que nos ocupa, se tiene por demostrado.

Es importante señalar, que la regulación vinculada con la indebida difusión de propaganda de servidores públicos prevista en el párrafo

## **SUP-REP-183/2016**

octavo del artículo 134 constitucional, no debe interpretarse en el sentido de restringir la labor de las editoriales de los periódicos, entre otros, en cuanto a sus libertades de prensa y expresión; sin embargo, tales derechos fundamentales no son absolutos, toda vez que los medios de comunicación impresos también están obligados a ceñir su actuar al modelo de comunicación político-electoral que prevé nuestro sistema jurídico y, en concreto, a los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

En tal sentido, resulta patente que se encuentran sujetos también a los límites previstos constitucional y legalmente, por lo que el ejercicio que realizan, no debe considerarse como ilimitado de forma indiscriminada, sino que queda supeditado a los principios y bienes tutelados por el sistema jurídico mexicano, entre ellos, los relacionados con la materia electoral.

En el caso, como se ha venido sosteniendo, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte el despliegue de actos genuinos de una empresa encaminados a promocionar una revista, sino más bien, una acción concertada dirigida a promocionar veladamente a un servidor público, lo cual no está permitido por la Norma Suprema.

En contexto, debe hacerse notar que si bien el artículo 6, de la Constitución Federal reconoce el derecho fundamental de libertad de expresión, al establecer que la manifestación de las ideas no será objeto de alguna inquisición judicial o administrativa, al igual que opera



con el resto de derechos fundamentales, no implica que sea absoluta, sino que se debe ejercer dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Esto es, la propia norma fundamental del sistema jurídico mexicano establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no se deben afectar otros valores y derechos constitucionales, y ello también se lee en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En tal orden, si bien la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que se debe ejercer bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar el orden público o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

En esa vertiente, hasta este momento, no existen elementos para suponer que el ejercicio desplegado, hubiese representado un genuino ejercicio informativo por parte de una empresa dedicada al periodismo, sino más bien, de una estrategia concertada, con el objeto de posicionar a un servidor público a nivel nacional, que de no detenerse

en estos momentos, pudiera generar un peligro inminente al bien jurídico tutelado por la normativa electoral.

Por tal motivo, sin soslayar el derecho del ciudadano denunciado a dar una entrevista y aparecer en la portada de una revista, así como el libre derecho de una empresa a promocionar dicho material, en la especie se estima que ponderando los valores y principios constitucionales antes señalados, bajo la apariencia del buen derecho, debe concluirse que hay una indebida difusión del funcionario público que, de manera preliminar, se aparta de los principios de equidad y neutralidad que por mandato constitucional está obligado a respetar.

c. En otro orden de ideas, resulta **infundada** la alegación del recurrente en el sentido de que se viola en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, ya que contrariamente a lo sostenido, con las medidas decretadas no se le está fincando responsabilidad alguna, sino simplemente, precautoriamente se le está ordenando el retiro de propaganda que presuntamente resulta contraria al artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que será hasta que se dicte sentencia definitiva, que se determinará si la conducta que se le reprochó se acredita y, por ende, si merece ser objeto de alguna sanción.

No debe soslayarse que el presente pronunciamiento, deriva de un análisis preliminar y en apariencia del buen Derecho, por lo que las consideraciones aquí plasmadas no determinan ni sujetan el sentido

de la decisión que, en su oportunidad, emita la autoridad resolutora en ejercicio de su jurisdicción y competencia, luego del análisis de la totalidad del material probatorio aportado por las partes y el obtenido de las diligencias de investigación, y tomando en cuenta los alegatos que, en su caso, se presente por los involucrados.

En efecto, en la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador se podrá realizar un estudio más acucioso, así como también aplicar un estándar más riguroso de valoración integral, contextual y sistematizada de la conducta denunciada.

**d.** Por otro lado, es **infundado** el agravio por el que se aduce que la medida cautelar es de imposible cumplimiento porque la propaganda se colocó en propiedad privada, de tal manera que se rebasa el ámbito de atribuciones del servidor público denunciado.

La calificativa del agravio obedece a que, de la revisión puntual del acuerdo impugnado, se advierte que la autoridad responsable no vinculó al ahora recurrente a realizar, por sus propios medios, el retiro físico de la propaganda, ni tampoco a afectar los derechos de terceros, precisamente porque lo ordenado en la determinación impugnada, se limita a que el Gobernador del Estado de Morelos, lleve a cabo, dentro de su ámbito de atribuciones, y coadyuvando con C&E (Campaigns-Elections México. La Revista para la Gente Política) encargada de la revista supuestamente promocionada y responsable la difusión de la propaganda primigeniamente denunciada, los actos idóneos,

## SUP-REP-183/2016

necesarios, oportunos, pertinentes y eficaces para que los elementos propagandísticos colocados en anuncios espectaculares y carteleras.

En efecto, es de señalarse que la medida cautelar no sólo vinculó al ahora recurrente, pues la orden de realizar todas las acciones necesarias, suficientes, e idóneas, para suspender y retirar la propaganda denunciada, se dirigió también a la señalada persona moral, lo que permite advertir que cada uno de los sujetos obligados, debía de actuar en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

De lo anterior deriva que si al Gobernador de Morelos se le vinculó a realizar, dentro del ámbito de sus atribuciones, las acciones necesarias para la suspensión y el retiro de la propaganda, con esa determinación, no se le conminó a que físicamente procediera al retiro de la propaganda y, menos aún, se afectara el derecho a la propiedad privada de terceros, sino más bien a realizar todos los actos que, en el ámbito de sus atribuciones y coadyuvando con la persona moral mencionada, permitieran cumplir con la medida decretada, pero siempre, observando su ámbito de actuación.

**e.** Por último, resulta **infundado** el agravio del recurrente por el que señala que el retiro de la propaganda comercial denunciada es imposible de cumplir dentro del plazo de doce horas concedido para ese efecto.

## **SUP-REP-183/2016**

Lo anterior es así, en virtud de que carece de razón el recurrente cuando señala que el plazo que se le concedió para acatar la medida cautelar decretada es desproporcionado e insuficiente para cumplir con lo ahí ordenado, toda vez que las acciones que debía implementar y realizar para ese efecto encuentran sustento en el contenido del artículo 40, párrafo 3, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el que se dispone, que el plazo que se otorgue para la suspensión inmediata de los hechos materia de la medida cautelar no deberá ser mayor a cuarenta y ocho horas, atendiendo a la naturaleza del acto o actos que se deben llevar a cabo por los sujetos obligados.

En relación con lo anterior, se aprecia que el aspecto a destacar es que el plazo para el retiro de propaganda, debe atender al tipo de propaganda y las circunstancias que rodean el cumplimiento de dicha determinación.

Sobre el particular, esta Sala Superior considera que debe desestimarse el agravio planteado porque, en principio, se observa que el artículo 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias referido, prevé como plazo para el cumplimiento de medidas cautelares, aquél que no sea mayor a cuarenta y ocho horas, atendiendo a la naturaleza del acto, pues cuando se dictan medidas cautelares bajo un examen preliminar de los hechos y la premura de su dictado, resulta claro que su cumplimiento no puede quedar a la voluntad de los sujetos obligados, porque con dicha determinación se busca hacer prevalecer

el interés general y el orden público, cuya estricta observancia es de carácter superior en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

De ahí, que esta Sala Superior concluya que los sujetos obligados al cumplimiento de medidas cautelares, se encuentran vinculados en tales casos a realizar, dentro del plazo razonable que atiende a los parámetros establecidos en el ordenamiento aplicable, las acciones ordinarias que se siguieron para su colocación, así como todas las acciones adicionales, extraordinarias y eficaces que resulten indispensables para el acatamiento a lo ordenado, lo que en la especie acontece, toda vez que el plazo concedido por la autoridad responsable guarda congruencia con la medida ordenada, precisamente porque la orden de suspender y retirar la propaganda se dispuso para ser acatada por el ahora recurrente, así como por la “Revista C & E (Campaigns&Elections, México. La revista para la Gente Política)”, sin que el justiciable señale cuáles son las acciones que no podrían llevarse a cabo dentro del plazo determinado por la responsable para cumplir con lo ordenado en el acuerdo controvertido, precisamente porque al tratarse de una obligación conjunta con el responsable directo de la publicación y propaganda difundida, se encuentra en condiciones materiales de ejecutar lo ordenado en la resolución que cuestiona.

Al haberse declarado **infundadas** las alegaciones formuladas, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE**, como en derecho proceda.

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

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragon, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**



**SUP-REP-183/2016**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZANA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-183/2016**

**RECURRENTE:** GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS

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

**ÍNDICE**

<b>VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS</b>	51
1. Disenso con la sentencia aprobada	51
2. Contenido de los espectaculares	52
3. Análisis preliminar de los espectaculares	53
4. Conclusiones previas respecto de los espectaculares	54
5. Normativa convencional	56
6. Disenso	58
7. Propuesta del disenso	59
<b>ANEXO</b>	61
<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	62
1. Contenido del acuerdo impugnado	62
2. Agravios hechos valer	65
3. Naturaleza de las medidas cautelares	66
4. Decisión de la Sala Superior	69

ANTECEDENTES

**Denuncia.** El 11 de noviembre de 2016, el PAN denunció al Gobernador del Estado de Morelos por supuesta contravención a la normativa electoral derivado de la difusión del nombre e imagen del servidor público en espectaculares y carteleras de publicidad relacionados con la Revista C&E.

**Solicitud de medidas cautelares.** En su propio escrito de denuncia, solicitó que se adoptaran las medidas cautelares a fin de que se suspendiera la difusión de espectaculares, banners y otros medios que publicitaran la imagen y nombre del Gobernador.

**Acuerdo impugnado.** El 15 de noviembre, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedente otorgar las medidas cautelares solicitadas.

DECISIÓN DE  
LA MAYORÍA  
DE 5  
MAGISTRADOS

Confirma el acuerdo impugnado, por lo siguiente:

- Declaran infundado el agravio relativo a la falta de exhaustividad, ya que señala la sentencia que no era obligación de la Comisión de Quejas y Denuncias realizar una valoración exhaustiva del material probatorio que integra el expediente, porque ello corresponde al estudio de fondo de la queja.
- Consideran que, bajo la apariencia del buen derecho, la publicidad denunciada constituye promoción personalizada del Gobernador, que se centra en exaltar el nombre e imagen del funcionario.
- También, señala la sentencia que no se advierte el despliegue de actos genuinos de promoción de la revista, sino una acción concertada a promocionar al servidor público.
- Finalmente, desestima los agravios relativos a la imposibilidad de cumplir con la medida cautelar porque se precisa que el cumplimiento a la resolución de la autoridad no puede quedar a la voluntad de los sujetos obligados.

VOTO PARTICULAR  
DE LOS  
MAGISTRADOS  
FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA Y REYES  
RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN

Los magistrados de la minoría, consideramos que le asiste razón al recurrente por lo siguiente:

- Las medidas cautelares deben ser procedentes únicamente si existe un peligro inminente a un derecho sustantivo que requiera de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva para prevenir daños irreparables.
- Los suscritos estimamos que los espectaculares objeto de la medida cautelar no contienen expresión que alguna que evidencie la aspiración presidencial del Gobernador, además de que tampoco se hace un llamado al voto.
- La publicidad denunciada consiste en propaganda comercial relacionada con la promoción de la revista y no de propaganda gubernamental prohibida, más si se toma en cuenta que ni siquiera está demostrado que hubiera alguna relación contractual entre la revista y el funcionario público.
- Así, la medida impuesta se erige en una restricción injustificada a la libertad de expresión, al libre ejercicio de la labor periodística, información y comercialización, porque **no se están poniendo en peligro real e inminente los principios tutelados por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal.**
- Además, en el análisis que realizó la responsable indebidamente analizó no sólo los espectaculares denunciados sino también el contenido de la entrevista realizada por la revista al Gobernador, así como diversas notas periodísticas a fin de considerar que estaba demostrada la aspiración del funcionario público contender como candidato, lo que excedía la materia de la medida cautelar.

Efectos de la  
propuesta del  
voto particular

Revocar el acuerdo impugnado y, por tanto, dejar sin efectos la medida cautelar.

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-183/2016**

**1. Disenso con la sentencia aprobada**

Respetuosamente, disentimos con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría que confirma el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que, entre otras cuestiones, declaró procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional.

La mayoría de los integrantes de este órgano jurisdiccional consideran que los espectaculares denunciados constituyen violación a la normativa electoral, al tratarse de promoción personalizada, dado que se aprecia la imagen y el nombre del Gobernador denunciado.

Asimismo, argumentan que dichos espectaculares no sólo se dirigen a promocionar una revista, sino que exaltan de forma destacada y en primer plano al citado Gobernador, lo que, a su decir, intenta veladamente enaltecer su persona a partir de la difusión de “logros de gobierno”.

En el mismo sentido, sostienen que existe una supuesta “direccionalidad en el discurso” ya que, si bien no hay referencia a proceso electoral alguno, en otras entrevistas, dicho Gobernador expresó su intención de participar en el próximo proceso electoral.

En tal virtud, la propuesta de la mayoría concluye que, con dichos elementos, queda establecida la promoción personalizada con fines electorales, a través de publicidad comercial.

Razonamiento que no compartimos los suscriptores del presente voto porque, desde nuestra óptica, procede la adopción de medidas cautelares únicamente si, a

partir de los elementos expresos en los espectaculares denunciados, se advierte la existencia de un peligro inminente a un derecho sustantivo o bien jurídico tutelado por la normativa electoral que requiera de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva para prevenir daños irreparables.

En todo caso, en la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador se podrá realizar un estudio más profundo y minucioso de los elementos implícitos que, en su caso, se puedan desprender de los espectaculares denunciados, a partir de un análisis con un estándar más riguroso de valoración integral, contextual y sistematizada.

Asimismo, no se coincide con la propuesta dado que la prohibición que se sostiene en el proyecto no encuentra sustento fáctico ni normativo, ya que resulta preciso tomar en cuenta que el objeto de las medidas cautelares lo constituyeron, precisamente, los espectaculares y en ellos en manera alguna se evidencian los elementos necesarios para tener por actualizadas las supuestas prohibiciones normativas.

## **2. Contenido de los espectaculares**

En el caso, en los espectaculares que fueron objeto de medida cautelar se observaba lo siguiente:



### **3. Análisis preliminar de los espectaculares**

De un análisis preliminar, de los anuncios que fueron objeto de la medida cautelar, **no se advierten elementos o indicios que permitan suponer que se trata de propaganda gubernamental** que podría considerarse como una amenaza a los principios tutelados por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General de la República, consistentes en la imparcialidad en el uso de recursos públicos a cargo de servidores públicos, o bien, en la equidad en alguna contienda electoral.

De ahí que, a partir del estudio, se estime que en la especie no resulte razonable ni proporcional la restricción establecida por la autoridad responsable al determinar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

Así, contrario a lo sostenido por la responsable en el acuerdo controvertido, de una manera previa se advierte que los espectaculares que fueron motivo de la medida cautelar recurrida no contienen expresión alguna que permita entender que el Gobernador desee contender como candidato presidencial para las elecciones del año dos mil dieciocho.

Además, después del nombre de la revista y del Gobernador, se advierte la frase “Transforma Morelos”, la cual podría suponerse que se encuentra expresada en tercera persona del singular, lo que podría, a su vez, evidenciar que se trata de un señalamiento que claramente realiza la editorial; de ahí que dicha frase podría tratarse de una opinión del autor del artículo o de la propia revista.

Sin que ello signifique o implique posicionamiento de alguna candidatura, llamado al voto o voluntad de contender en algún futuro proceso electoral.

Así, **tampoco se advierte un deseo expreso de contender por alguna candidatura**; es decir, **no hay un caso concreto de posicionamiento** como incorrectamente estimó la autoridad administrativa.

Por el contrario, de manera inicial se advierte que se trata de **propaganda comercial relacionada única y exclusivamente con la promoción de la revista y no así de propaganda gubernamental.**

Por otro lado, de una manera preliminar, no se advierten elementos que permitan suponer que el Gobernador **contrató o adquirió dichos espacios publicitarios o la entrevista efectuada**, o bien, que el Gobierno del Estado de Morelos haya realizado la contratación o adquisición.

En esa tesitura se advierte que las restricciones que se imponen en el acuerdo impugnado y que la sentencia de la mayoría confirma, afectan injustificadamente los trabajos periodísticos que son dados a conocer por distintos medios impresos, así como en diversos espacios publicitarios y, en consecuencia, pretenden una **limitación al ejercicio periodístico** contenido en la publicidad de la empresa que da a conocer, a la ciudadanía, las entrevistas que realiza.

#### **4. Conclusiones previas respecto de los espectaculares**

Por ello se concluye que, en principio, la publicidad de una revista se encuentra bajo el **amparo de una auténtica labor informativa**, con la única finalidad de exponer ante la ciudadanía un hecho de interés público y trascendencia periodística.

Por ello, concluimos que las entrevistas y reportajes se encuentran bajo el amparo de una auténtica labor informativa, con la única finalidad de exponer ante la ciudadanía un hecho de interés público y trascendencia periodística.

En atención a lo anterior, se considera que cuando del análisis cautelar de los hechos denunciados no se adviertan elementos suficientes para considerar que se están poniendo en peligro real e inminente los principios tutelados por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, debe privilegiarse la interpretación a favor de la **protección del libre ejercicio de circulación de información** en contra de las posibles interpretaciones restrictivas, esto en

atención al ejercicio de las **libertades de expresión, imprenta, periodismo y comercialización**.

Asimismo, se estima que los medios de comunicación, como la revista C&E (Campaigns-Elections México), no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión; y que, al tratarse de auténticos reportajes, éstos se encuentran amparados en el derecho a la **libertad de expresión, al libre ejercicio de la labor periodística, información y comercialización**.

Del análisis preliminar del conjunto de los elementos explícitos de los espectaculares (imágenes, frases, símbolos, colores y mensajes) en principio, no se advierte que produzcan un peligro inminente a los principios jurídicos que rigen la materia electoral, de modo tal que se encuentre justificada la adopción de medidas cautelares para prevenir daños irreparables, pues se aprecia que su contenido se refiere a la publicidad que se hace de una revista relacionada con cuestiones de interés público y, particularmente, con el análisis de temas políticos, cuya actividad se encuentra amparada por la libertad de imprenta y expresión.

Ello, no obstante que el Gobernador del Estado de Morelos desempeña un rol protagónico en la portada de dicho medio de comunicación social que, a su vez, es la publicidad de los propios espectaculares.

Lo anterior así dado que aparece destacadamente su imagen y nombre; sin embargo, lo cierto es que el texto que aparece en dichos carteles panorámicos en manera alguna evidencian algún discurso que refiera a algún proceso electoral – local o federal–.

En el mismo sentido, en principio, no se advierte de manera clara o explícita la solicitud del voto respecto de algún candidato y mucho menos del propio Gobernador, sino que la publicidad de los espectaculares parece estar encaminada a promocionar una revista en cuya portada aparece un funcionario

## SUP-REP-183/2016

público y, en el interior de la revista, una entrevista que se le realizó en amparo de las **libertades de prensa, expresión, información y comercialización**.

En tal virtud, respetuosamente, nos apartamos de lo razonado por la mayoría por cuanto hace a la afirmación respecto de que “no se advierte el despliegue de actos genuinos de empresas dedicadas a la prensa e información, encaminadas a promocionar una revista, sino más bien, una acción concertada dirigida a promocionar veladamente a un servidor público”.

Lo anterior así porque ello supone la existencia de una presunción de ilegalidad de la publicidad denunciada y, en todo caso, esto debe ser desvirtuado mediante la acreditación fehaciente de que no se está ante el ejercicio de derechos y libertades, máxime que existe una presunción de inocencia a nivel constitucional, por lo que el denunciante tiene la carga de demostrar la ilicitud de la publicidad.

Además, insistimos, que a las editoriales o empresas dedicadas a la prensa con fines editoriales de información y comercialización les corresponde difundir, divulgar o promocionar sus contenidos de la forma que mejor así lo consideren.

Lo anterior, incluye la posibilidad de dar a conocer en las portadas de las revistas a quién o a quienes se han entrevistado; así como la opción de poder difundir dichas publicaciones con las estrategias comerciales que mejor les parezcan lo que, en el caso, incluye el poder poner las portadas de las revistas en los espectaculares que así consideren, puesto que ello se realizaría en amparo de las **libertades de prensa, expresión, información y comercialización**.

Considerar lo contrario, constituiría una restricción innecesaria para los fines tutelados en el artículo 134 Constitucional, ya que se llegaría al extremo de impedir a las editoriales el publicitar las ediciones que contuvieran la imagen y nombre de algún servidor público.

### 5. Normativa convencional



## **SUP-REP-183/2016**

Lo anterior, encuentra sustento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece en el artículo 13.2, toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, el cual no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

También, en el siguiente párrafo del propio artículo 13, se señala que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al respecto, no pasa desapercibido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos expuso en la Opinión Consultiva OC-5/85 que el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido.

Además, señaló que para que tal responsabilidad pueda establecerse válidamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

- a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,
- b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,
- c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y

d) Que esas causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.

También, refirió que la expresión de "necesarias para asegurar" que emplea el artículo 13.2 de la Convención, se refiere a que las restricciones deben perseguir ciertos fines legítimos, sin que bastara que fueran útiles para la obtención de ese fin, sino que debían ser necesarios, esto es, que no pudieran alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo de un derecho protegido por la Convención.

Entonces, el derecho a la libertad de expresión no es que sea ilimitado, sino que las restricciones al mismo deben ser realmente necesarias para satisfacer un interés público imperativo, como lo ha destacado el propio tribunal interamericano respecto al ejercicio del periodismo. Esto, porque las restricciones a los medios de difusión lo son también, a la libertad de expresión.

## **6. Disenso**

Ahora bien, como ya lo adelantamos, del análisis de la resolución impugnada se advierte que la responsable no consideró únicamente lo que constituía el objeto de las medidas cautelares (**únicamente los espectaculares denunciados**), a fin de asumir la determinación materia de la presente impugnación.

En efecto, la materia de las medidas cautelares lo fue en todo momento los espectaculares de publicidad relacionados con la revista C&E, en los que únicamente aparece la imagen y el nombre del Gobernador del Estado de Morelos.

En tal virtud el contenido de las carteleras de publicidad eran las que debían ser objeto de escrutinio por parte de la Comisión.

Sin embargo, a lo largo del acuerdo controvertido se advierte que, sin sustento normativo alguno y de manera incorrecta, se analiza el contenido de la entrevista

## **SUP-REP-183/2016**

que obra en el reportaje cuya portada dio pie a la colocación de los espectaculares, así como ocho direcciones de internet que contenían notas periodísticas de diversos portales electrónicos de varios diarios.

Lo anterior, llevó a la Comisión a concluir que analizados en su conjunto generaban convicción de que el denunciado había manifestado su aspiración para ser candidato a la Presidencia de la República para el dos mil dieciocho; aunque, tales elementos probatorios no conformaban parte esencial de la materia de las medidas cautelares, lo que ocasiona que la responsable realizara un análisis de fondo del contenido de la propia revista.

De ese modo, desde nuestro punto de vista, la Comisión debía concretarse a examinar objetivamente el contenido de los espectaculares denunciados, de los cuales no es posible desprender la supuesta aspiración a la Presidencia del Gobernador denunciado.

Así, en la decisión colegiada se consideró que la publicidad de la revista pasó a segundo término al haberse destacado la imagen y el nombre del Gobernador del Estado de Morelos, de manera sistemática, y que, por ende, se estaba ante la presencia de propaganda personalizada; situación que, los suscriptores del presente voto, no compartimos ya que, precisamente, del contexto y características en las que se difundió la propaganda no se advierte ningún ejercicio sistematizado de promoción indebida y, por tanto, infracción alguna a la normativa electoral.

Ya que, en ninguna parte del espectacular, ni en la imagen o texto inserto se obtiene manifestación alguna a través de la cual claramente o siquiera indiciariamente se advierta la pretensión del denunciado de contender a la Presidencia de la República o algún otro cargo público.

### **7. Propuesta del disenso**

## **SUP-REP-183/2016**

Consecuentemente, la propuesta de los Magistrados disidentes es en el sentido de que queden sin efectos las medidas cautelares dictadas.

Lo anterior, sin que ello implique anticipar un pronunciamiento en torno al fondo del procedimiento del procedimiento especial sancionador, el cual, en su oportunidad, será resuelto por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

En tal virtud, votamos en contra del proyecto aprobado por la mayoría, al estimar que lo procedente es **revocar** el acuerdo controvertido.

Lo anterior, consistente con la propuesta de proyecto rechazada por la mayoría que se anexa al presente.

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

# **ANEXO**

**Que consiste en el proyecto relativo al SUP-REP-183/2016, presentado en sesión privada del día veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el cual fue rechazado por mayoría de cinco votos, con el voto en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón.**

## **ESTUDIO DE FONDO**

### **1. Contenido del acuerdo impugnado.**

El quince de noviembre, mediante acuerdo ACQyD-INE-136/2016, la Comisión declaró procedente la adopción de la medida cautelar solicitada, consistente en ordenar la suspensión y retiro de difusión de toda la propaganda que publicitara a C&E, en la que aparece el nombre e imagen del Gobernador; tanto la localizada en el Estado de México, como en cualquier otro Estado de la República con contenido igual o similar.

Lo anterior, al considerar que, bajo un análisis preliminar basado en la apariencia del buen Derecho, la propaganda denunciada podría constituir promoción personalizada con fines electorales, a través de publicidad comercial.

Para arribar a tal conclusión, en primer lugar, la Comisión determinó la existencia de la propaganda denunciada, así como la aspiración del servidor público para contender como candidato a la Presidencia de la República en el próximo proceso electoral federal, a partir de las siguientes probanzas:

- Acta circunstanciada de catorce de noviembre, en la que la Unidad Técnica certificó el contenido de diversos sitios de Internet proporcionados por el denunciante, sobre las aspiraciones del Gobernador para participar en la sucesión presidencial de dos mil dieciocho. Asimismo, se constató la existencia de la revista en comento.

Refirió que la valoración en conjunto del contenido de los sitios de Internet generaba convicción respecto a las manifestaciones del denunciado sobre sus aspiraciones políticas, al tratarse de notas coincidentes que provenían de diversas fuentes, sin prueba en contrario.

## SUP-REP-183/2016

- Acta circunstanciada de catorce de noviembre, instrumentada por la Vocal Secretaria de la 22 Junta Distrital del INE en el Estado de México, que da cuenta de tres espectaculares con la publicidad de C&E.

Del análisis de dichas probanzas apuntó que, en principio, tenían como propósito publicitar la venta de la revista C&E dado que en los espectaculares se observaba la imagen de la portada, su dirección electrónica y la leyenda “venta en Sanborns”.

También, precisó que dicha publicidad contenía el nombre y rostro del Gobernador y la frase “Graco Ramírez Transforma Morelos”.

Igualmente, detalló que en la parte inferior derecha de los espectaculares se apreciaba un recuadro con la portada de la revista, en la que nuevamente aparecía el nombre e imagen de Graco Ramírez junto con la frase mencionada y los enunciados: “Baja Secuestros y Delincuencia, Beca a todos desde 3º de secundaria hasta la universidad, y rompe récord de turistas y de inversión”.

A efecto de ilustrar el espectacular de referencia, a continuación se inserta la imagen respectiva:



Así, en concepto de la responsable, la propaganda denunciada podría poner en riesgo valores y principios constitucionales, como el de equidad en contiendas

## SUP-REP-183/2016

comiciales y neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos; lo que, a su decir, justificó el dictado de las medidas cautelares para hacer cesar su difusión.

Asimismo, consideró que el Gobernador, en tanto servidor público, estaba obligado a cumplir con el orden constitucional y legal atinente y que, para determinar la existencia de propaganda gubernamental era preciso considerar el contenido del mensaje, y no solamente que hubiera sido financiada con recursos públicos.

Por otra parte, afirmó que existían datos suficientes para considerar que el Gobernador había manifestado su intención para contender a la Presidencia de la República en dos mil dieciocho.

Al respecto, señaló que aun cuando tales manifestaciones se encontraban amparadas por la libertad de expresión, eran *“las posibles acciones que se ejercen para alcanzar dicha pretensión, las que pudieran resultar transgresores del orden jurídico”*.

Por lo que hizo a las características particulares de la propaganda denunciada, la responsable refirió que el material denunciado promocionaba la venta de la revista y difundía *de forma preponderante y destacada* el nombre e imagen del Gobernador.

Respecto de la temporalidad de la revista, explicó que la portada de la revista decía que ésta sería exhibida hasta el treinta y uno de octubre, pero que ello no era un elemento primordial dado que su publicidad contenía elementos de promoción personalizada que podrían contravenir lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución.

Bajo esas consideraciones, estimó que la publicidad, con las características apuntadas, hacía presumir *con alto grado de razonabilidad* que se trataba de propaganda personalizada, vinculada a la aspiración del denunciado de ser



## SUP-REP-183/2016

candidato a la Presidencia de la República en el próximo proceso electoral; por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, podría vulnerar principios constitucionales de la materia.

También, la autoridad responsable señaló que, desde una óptica preliminar, se configuraban los elementos que identifican la propaganda personalizada de los servidores públicos, que son: **a) el personal**, porque la propaganda contenía el nombre e imagen del servidor público dejando en forma marginal los datos de la revista y los aspectos de su venta; **b) el objetivo**, dado el contexto y características se trataba de promoción personalizada; y, **c) el temporal**, pues aun cuando no hubiera iniciado el proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho podría haber una violación al principio de equidad, lo que hacía que se tuviera por actualizado tal elemento.

### **2. Agravios hechos valer.**

El Gobernador alega que el acuerdo controvertido vulnera los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y certeza.

Ello, porque aduce que la responsable realizó una incorrecta interpretación y aplicación del párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución, y no ponderó los derechos implicados, ni su irreparabilidad.

Agrega, que la responsable debió atender al contenido de la publicidad denunciada, puesto que no contenía un llamado al voto, ni tampoco una asociación de su imagen con sus aspiraciones políticas.

Refiere que no era razonable ni proporcional que le exigieran el retiro de la publicidad de C&E, por difundir la entrevista que les otorgó sin que mediara alguna contratación por el gobernante; además, que se encuentra en propiedad privada fuera de su alcance.

Considera que el acuerdo transgrede el principio de exhaustividad y presunción de inocencia, al haber decretado las medidas cautelares sin haber concluido el proceso de investigación preliminar y, por tanto, dejó de tomar en cuenta lo que manifestó en el escrito de contestación al requerimiento de la Unidad Técnica, de quince de noviembre; pues expuso que no hizo alguna contratación con la persona moral Treinta y Seis Cero Grados S.A. de C.V., encargada de la publicidad, ni con el editor responsable de la revista, sino que la entrevista fue resultado de una invitación del editor.

Por último, sostiene que la Sala Superior debe aplicar el principio *pro persona* y llevar cabo un test constitucional, a fin de que maximice la libertad de expresión y participación democrática, recogidos por el marco jurídico nacional y convencional.

### **3. Naturaleza de las medidas cautelares.**

Es criterio de esta Sala Superior que las medidas cautelares se pueden decretar por parte de la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia de controversia, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

La finalidad de las medidas cautelares es evitar que el agravio o perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Sobre este punto, se debe subrayar que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

## SUP-REP-183/2016

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 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 se deberá ocupar cuando menos, de los aspectos siguientes:

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

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-.

## **SUP-REP-183/2016**

Sobre la apariencia del buen Derecho, se debe precisar 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 peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

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

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, es inconcuso que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos del denunciante o quejoso, 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-183/2016

- 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 motivo de denuncia, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esa 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.

#### 4. Decisión de la Sala Superior

Este órgano jurisdiccional considera que, realizando un estudio en conjunto, los motivos de disenso hechos valer por el recurrente son **fundados** y suficientes para revocar el acuerdo controvertido, por las razones que se explican a continuación.

La *litis* del asunto se centra en determinar si los espectaculares de publicidad relacionados con C&E, en los que aparece la imagen y el nombre del Gobernador son susceptibles de ser objeto de restricción por parte de las autoridades electorales.

Esto es, la materia del presente asunto se circunscribe única y exclusivamente a resolver si las carteleras denunciadas, contra las cuales se decretaron medidas cautelares, en apariencia de buen derecho, vulnera lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución.

En primer término, esta Sala Superior considera que el acuerdo controvertido vulnera el derecho a la libertad de expresión y la libre prensa, en virtud de que se

## SUP-REP-183/2016

erige como una restricción impuesta al ejercicio de un derecho fundamental, que no encuentra justificación alguna.

En efecto, la restricción bajo estudio debe someterse a un escrutinio estricto, es decir, cualquier intervención que restrinja ese derecho debe analizarse con un estándar reforzado, puesto que la libertad de expresión es un derecho fundamental que resulta una precondition de la democracia y del estado constitucional de derecho, por lo que cualquier intervención afecta también a la construcción del propio estado.

En ese sentido, debe entenderse que el análisis que se realice deberá determinar si la medida restrictiva persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido.

Al respecto, es preciso señalar dos aspectos metodológicos: el primero, es que la utilización del test permite transparentar los pasos argumentativos del escrutinio constitucional y, el segundo, es que cada uno de los elementos del test constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de proporcionalidad, de forma tal que si una medida restrictiva no cumple con alguno de los principios, entonces no se considera que supera el examen respectivo.

En efecto, en dicho examen de manera general se establecen tres análisis; a saber, si la medida: i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; ii) está estrechamente vinculada con esa finalidad constitucionalmente imperiosa, y iii) se trata de la medida que restringe en menor medida el derecho humano protegido.

Lo anterior en la medida de que no cumpliéndose alguna de las condiciones la medida que se analiza no superaría el examen mencionado.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la medida restrictiva que se estudia, bajo un escrutinio estricto no está estrechamente vinculada con la finalidad

## SUP-REP-183/2016

constitucionalmente imperiosa que persigue, es decir, con proteger la equidad en la competencia electoral para la elección presidencial a efectuarse en el año dos mil dieciocho.

Lo anterior con base en dos argumentos principales, a saber:

El primero es que la posible afectación no está estrechamente vinculada con el fin que persigue, en tanto que la posible afectación es contingente, en virtud de que, en el presente momento, la posible participación del recurrente en el proceso electoral presidencial que se realizará en el próximo año resulta, al menos, lejana.

El segundo es que, en el caso concreto, se trata de apreciaciones periodísticas que permite advertir la existencia de elementos que llevan a considerar que los actos sujetos de las medidas cautelares se realizan con base en un ejercicio periodístico, sin que existan elementos para considerar preliminarmente una estrategia de posicionamiento político.

En el caso, se trata de tres espectaculares ubicados en diversos lugares del Estado de México, de los cuales se desprenden únicamente los elementos siguientes:

**-Se publicita la venta de la revista C&E;** puesto que se observa la imagen de su portada, la dirección de su portal electrónico y la leyenda “VENTA EN SANBORNS”.

-En la publicidad aparece el rostro del Gobernador, seguido de su nombre y la frase “Transforma Morelos”.

-En la parte inferior derecha del espectacular se aprecia la portada de C&E, correspondiente a la edición del treinta y uno de octubre de la presente anualidad.

En dicha portada se observa el nombre y la imagen del Gobernador con la frase “Transforma Morelos” y, con letras pequeñas el enunciado “baja secuestros y

delincuencia, beca a todos desde 3° de secundaria hasta la universidad, y rompe récord de turistas en inversión”.

Los espectaculares se observan de la manera siguiente:



En tal virtud, contrario a lo sostenido por la responsable en el acuerdo controvertido, de los espectaculares que fueron motivo de la medida cautelar recurrida no es posible advertir expresión alguna que permita entender que el Gobernador desee contender como candidato presidencial para las elecciones del año dos mil dieciocho.

Además, después del nombre de la revista y del Gobernador, se advierte la frase “Transforma Morelos”, la cual se encuentra expresada en tercera persona del singular, lo que evidencia que se trata de un señalamiento que claramente realiza la editorial; de ahí que dicha frase se trate de una opinión del autor del artículo o de la propia revista.

Sin que ello signifique o implique posicionamiento de alguna candidatura, llamado al voto o voluntad de contender en algún futuro proceso electoral.

Contrario a lo aseverado por la autoridad administrativa responsable, en las carteleras de publicidad denunciadas no se advierte un deseo expreso de



## SUP-REP-183/2016

contender por alguna candidatura; es decir, no hay un caso concreto de posicionamiento como incorrectamente afirma la responsable.

Además, no escapa a este órgano jurisdiccional que, para que el recurrente obtenga realmente una candidatura, se deben suponer hipotéticamente diversos escenarios, a decir:

- que cumpla con los requisitos para ser precandidato o candidato;
- que en efecto sea su intención participar en algún proceso electoral;
- que se inscriba en un proceso interno de selección de candidaturas o que busque el apoyo ciudadano para lograr una candidatura independiente;
- que en efecto obtenga definitivamente la postulación de una candidatura y que los electores lo elijan, precisamente, en razón del supuesto posicionamiento que está teniendo actualmente, entre otras suposiciones.

A lo anterior, se suma el hecho que falta, al menos, nueve meses para que inicie propiamente el proceso electoral presidencial del próximo año.

Máxime si se presume que, cuando se elabora y publicita una nota periodística o algún número editorial como acontece en la especie, se actúa al amparo de los derechos de libertad de expresión e información, porque la difusión de noticias, dada su naturaleza como actividad periodística, goza de una presunción de constitucionalidad y legalidad; sin embargo, esa presunción admite prueba en contrario.

La determinación de si se trastocan los límites a las libertades de expresión e información debe pasar por la destrucción de una presunción de constitucionalidad y legalidad, a través de medios probatorios que generen convicción en ese sentido de manera plena, directa e inmediata.

## **SUP-REP-183/2016**

Así, se considera indispensable y necesario garantizar la protección plena de la actividad que desempeñan los medios de comunicación social impresos, especialmente por cuanto hace a la libertad de prensa, expresión y contratación; sin que ello implique que éstos sean inmunes en el ejercicio de su labor, pues se encuentran sujetos también a los límites previstos por la normatividad electoral.

Por otro lado, se considera que, hasta el momento, no ha quedado fehacientemente demostrado que el Gobernador contrató o adquirió dichos espacios publicitarios o la entrevista efectuada, o bien, que el Gobierno del Estado de Morelos haya realizado la contratación o adquisición.

Lo anterior se corrobora si, de la lectura de los autos que conforman el expediente se toma en consideración la contestación que realizó el recurrente al requerimiento que le fue formulado el pasado once de noviembre por parte de la autoridad administrativa electoral.

En dicho escrito de contestación el Encargado de Despacho afirmó lo siguiente:

-El Gobernador no solicitó ni ha solicitado, en ningún momento, la realización de alguna entrevista o reportaje sobre su persona o en relación con el cargo que ostenta, para ser publicado en C&E;

-No fue el Gobernador del Estado de Morelos quien solicitara una entrevista o reportaje;

-Aclara que el editor de C&E fue quien, mediante una misiva de veintinueve de agosto, invitó al Gobernador a desarrollar una entrevista que tuvo verificativo un mes después.

-No se generó ni convenio ni acuerdo a fin de darle difusión o publicidad al ejemplar de la señalada revista;

## **SUP-REP-183/2016**

-El Gobernador no ha participado en la elaboración o diseño de la publicidad de la revista, ni solicitó que en la publicidad de la misma apareciera su nombre o imagen;

-El Gobernador limitó su actuar a obsequiar la entrevista que le fue solicitada por dicho medio de comunicación;

-El sujeto denunciado no participó ni erogó costos por publicidad de la edición de C&E;

-La información publicada en la revista no se dio en el marco de la rendición de un informe de gobierno por parte del Gobernador; toda vez que la revista señala como fecha de publicación “31 OCT 16” y el informe de labores que corre a cargo del titular del Poder Ejecutivo Estatal debe rendirse al Congreso local el quince de febrero de cada año, y

-La información publicada en dicho medio impreso correspondió a las respuestas expresadas en la entrevista concedida por el Gobernador bajo los criterios de libertad de expresión y transparencia.

En esa tesitura se advierte que las restricciones que se imponen en el acuerdo impugnado, dentro del marco constitucional y legal de protección al principio de equidad en la contienda electoral, a los trabajos periodísticos que son dados a conocer por distintos medios impresos, así como en diversos espacios publicitarios, y que califican de desproporcionales e injustificados, y sin soporte de un marco jurídico aplicable, pretenden una limitación al ejercicio periodístico contenido en la publicidad de la empresa de dar a conocer a la ciudadanía las entrevistas que realizan.

Por ello, se concluye que las entrevistas y reportajes se encuentran bajo el amparo de una auténtica labor informativa, con la única finalidad de exponer ante la ciudadanía un hecho de interés público y trascendencia periodística.

## **SUP-REP-183/2016**

En atención a lo anterior, se considera que se debe privilegiar la interpretación a favor de la protección del libre ejercicio informativo en contra de las posibles interpretaciones restrictivas, esto en atención al ejercicio de la libertad de expresión y de protección al periodismo.

Asimismo, se estima que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión; y que, al tratarse de auténticos reportajes, éstos se encuentran amparados en el derecho a la libertad de expresión y en el derecho al libre ejercicio de la labor periodística.

Por lo expuesto, se concluye que la medida restrictiva impuesta por la autoridad administrativa electoral nacional, no supera el análisis referido, en tanto que la medida no guarda una imperiosa relación con el fin que pretende.

Adicionalmente, esta Sala Superior considera procede la adopción de medidas cautelares si, a partir de los elementos expresos o acreditados de los mensajes denunciados, se advierte la existencia de un peligro inminente a un derecho sustantivo o bien jurídico tutelado por la normativa electoral que requiera de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva para prevenir daños irreparables.

En todo caso, en la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador se podrá realizar un estudio más profundo y minucioso de los elementos implícitos que, en su caso, se puedan desprender de los mensajes denunciados, a partir de un análisis con un estándar más riguroso de valoración integral, contextual y sistematizada que corresponde exclusivamente al estudio de fondo de la denuncia.

Del análisis preliminar del conjunto de los elementos explícitos de los espectaculares (imágenes, frases, símbolos, colores y mensajes), en principio no se advierte que produzcan un peligro inminente a los principios jurídicos que rigen la materia electoral, de modo tal que se justifique en la especie la adopción de

## SUP-REP-183/2016

medidas cautelares para prevenir daños irreparables, pues se aprecia que su contenido se refiere a la publicidad que se hace de una revista, cuya actividad se encuentra amparada por la libertad de imprenta y expresión.

Ello, no obstante que el Gobernador desempeña un rol protagónico en la portada de dicho medio de comunicación social que, a su vez, es la publicidad de los propios espectaculares.

Lo anterior así dado que aparece destacadamente su imagen y nombre; sin embargo, lo cierto es que el texto que aparece en dichos carteles panorámicos en manera alguna evidencian algún discurso que refiera a algún proceso electoral – local o federal–.

En el mismo sentido, no se advierte de manera clara o explícita la solicitud del voto respecto de algún candidato y mucho menos del Gobernador, sino que la publicidad de los espectaculares está encaminada a promocionar una revista en cuya portada aparece un funcionario público y, en el interior de la revista, una entrevista que se le realizó en amparo de la libertad de prensa, expresión e información.

Ahora bien, del análisis de la resolución impugnada se advierte que la responsable modificó la *litis* de la denuncia a fin de asumir la determinación materia de la presente impugnación.

En efecto, la materia de las medidas cautelares lo fue en todo momento los espectaculares de publicidad relacionados con C&E, en los que aparece la imagen y el nombre del Gobernador, pues desde la denuncia se planteó tal circunstancia como hecho conculcatorio de la materia electoral, a fin de analizarse si estos vulneraban lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución.

En tal virtud el contenido de las carteleras de publicidad eran las que debían ser objeto de escrutinio por parte de la Comisión.

## **SUP-REP-183/2016**

Sin embargo, a lo largo del acuerdo controvertido se advierte que, sin sustento normativo alguno y de manera incorrecta, se analiza el contenido de la entrevista que obra en el reportaje cuya portada dio pie a la colocación de los espectaculares, sin que ello fuera materia de la denuncia e, incluso, se hace referencia a otras expresiones supuestamente atribuidas al Gobernador y que no forman parte de la revista y, mucho menos, de los espectaculares denunciados.

En esa tesitura se advierte que en el acuerdo controvertido obran argumentos que tratan no solo de la portada de la revista que fue objeto de los espectaculares, sino que se introducen elementos relacionados con el propio contenido de la revista, variando así la materia sustancial de la denuncia, puesto que el hecho denunciado se limitaba a las carteleras de publicidad de C&E, pero la responsable realizó un análisis de fondo del contenido de la propia revista, situación que nunca le fue planteada.

De hecho, la Comisión analizó no sólo los espectaculares, sino también ocho direcciones de internet que contenían notas periodísticas de diversos portales electrónicos de varios diarios (el universal, am, el mexicano, hoy estado, milenio, el diario de Coahuila, argumento político), mismos que nunca fueron materia de la denuncia y mucho menos del contenido de la revista.

Con base en el contenido de dichos vínculos electrónicos, a pesar de tratarse de meras pruebas técnicas, fue que la Comisión concluyó que el Gobernador realizaba diversas afirmaciones en el sentido de aspirar a ser Presidente, las cuales debían extrapolarse y entenderse para los espectaculares objeto de la medida cautelar.

En este sentido, la Comisión responsable, con base en elementos ajenos a los propios espectaculares tuvo que se generaba la convicción de que el denunciado había manifestado su aspiración para ser candidato a la Presidencia de la República para el dos mil dieciocho.

## SUP-REP-183/2016

Así, la responsable señaló que la pretensión electoral del denunciado resultaba notoria con base, no en los carteles de publicidad sino, en diversas actas circunstanciadas instrumentadas por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (de portales de internet), y en el contenido de la entrevista que aparece en el interior de la revista materia de los espectaculares<sup>4</sup>.

Así, concluyó que “la publicidad con las características apuntadas, hace presumir con alto grado de razonabilidad, que se trata de propaganda personalizada vinculada a la aspiración del denunciado de ser candidato a Presidente de la República”.

Así, de manera contraria a Derecho, la Comisión responsable tiene por acreditados los elementos personal, objetivo y temporal, a fin de identificar una supuesta propaganda personalizada de los servidores públicos en los espectaculares denunciados.

Siendo que, en el caso, de los espectaculares objeto de la medida cautelar solamente es posible identificar el elemento personal y no, por el contrario, el elemento objetivo ni temporal.

Esto es, de las características que claramente se advierten de los anuncios panorámicos no es posible desprender la supuesta aspiración a la Presidencia del Gobernador denunciado.

Ya que, en ninguna parte del espectacular, ni en la imagen o texto inserto se obtiene manifestación alguna a través de la cual claramente o siquiera indiciariamente se advierta la pretensión del denunciado de contender a la Presidencia de la República.

Por el contrario, como ya se razonó, únicamente se advierte que se publicita la revista C&E, ya que se observa la imagen de su portada, la dirección de su portal electrónico y la leyenda “VENTA EN SANBORNS”.

---

<sup>4</sup> Foja 29 del acuerdo controvertido, segundo párrafo.

## SUP-REP-183/2016

En dicha publicidad aparece el rostro del Gobernador, seguido de su nombre y la frase "Transforma Morelos".

Y, en la parte inferior derecha se aprecia nuevamente la portada de C&E, correspondiente a la edición del treinta y uno de octubre de la presente anualidad.

Lo anterior claramente corresponde con la finalidad que persigue la editorial; esto es, promocionar su revista y, para el caso del mes de octubre, la entrevista que se realizó a un Gobernador.

Así, esta Sala Superior advierte que la responsable declaró procedentes las medidas cautelares a partir de aspectos que no formaron parte de la solicitud planteada por el denunciante, de ahí que resulta jurídicamente inviable que la Comisión incorporara elementos que correspondían al estudio de fondo del procedimiento especial sancionador.

Esto, a fin de garantizar la seguridad jurídica a terceros y de garantizar la viabilidad del sistema de administración de justicia.

Consecuentemente, lo procedente es **revocar** el acuerdo controvertido.

Lo anterior a fin de que queden sin efectos las medidas cautelares dictadas en el mismo.