



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-187/2022

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN
DE QUEJAS Y DENUNCIAS² DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL³

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

SECRETARIAS: GUADALUPE LÓPEZ
GUTIÉRREZ Y OLGA MARIELA
QUINTANAR SOSA

COLABORÓ: JONATHAN SALVADOR
PONCE VALENCIA

Ciudad de México, a seis de abril de dos mil veintidós.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** el acuerdo ACQyD-INE-58/2022 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el expediente UT/SCG/PE/JPGD/JL/TAM/39/2022 y sus acumulados, mediante el cual, entre otras cuestiones, declaró improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada consistente en ordenar el retiro de la propaganda identificada en los espacios publicitarios del Sistema de

¹ En lo sucesivo también PRD.

² En adelante además CQyD o Comisión responsable.

³ En lo subsecuente también INE.

SUP-REP-187/2022

Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México relacionada con la revocación de mandato.

A N T E C E D E N T E S

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente⁴:

1. Denuncias de varios partidos políticos. Durante los meses de febrero y marzo diversos partidos políticos, entre ellos el PRD, presentaron cuarenta denuncias por la presunta colocación de propaganda en espectaculares, lonas y bardas ubicada en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México y adheridas en postes, en distintos lugares de la República Mexicana, con el fin de promocionar el actual proceso de revocación de mandato, en contravención de los principios de equidad e imparcialidad, así como de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Revocación de Mandato y demás disposiciones aplicables, atribuida a la asociación civil "Que Siga la Democracia A.C", el partido MORENA y a quien resultara responsable. En dichas denuncias se solicitó la adopción de medidas cautelares.

2. Acuerdo controvertido ACQyD-INE-58/2022. Mediante acuerdo de uno de abril, la CQyD declaró procedente la adopción de medidas cautelares, consistentes en el retiro de la propaganda fijada en equipamiento urbano o en pinta de

⁴ En lo subsecuente las fechas corresponden al año dos mil veintidós, salvo expresión en contrario.



bardas que no fueran de propiedad privada en distintas entidades federativas, así como la propaganda colocada en bardas perimetrales de la Coordinación de Mantenimiento Sistémico Constitución de 1917 del Transporte Colectivo Metro, ubicadas en la Alcaldía Iztapalapa.

Asimismo, declaró improcedente la adopción de la medida cautelar relativa a ordenar el retiro de la propaganda ubicada en los espacios publicitarios del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, específicamente en las líneas 2 y 3 del metro “Etiopía/plaza de la transparencia” ubicada en Eje 4 Sur, Xola, Narvarte Poniente y “Chabacano”.

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador⁵. Inconforme, el tres de abril, el PRD, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la autoridad responsable.

4. Registro y turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente SUP-REP-187/2022 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶.

⁵ En lo sucesivo, también recurso de revisión.

⁶ En lo sucesivo Ley de Medios.

5. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente, admitió la demanda y al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, cerró la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

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 asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y, 99, párrafo cuarto, fracción IX de la CPEUM; 166, fracción III, incisos a) y h); y, 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); y 109, párrafos 1, inciso b) y 2 de la Ley de Medios, por tratarse de un recurso interpuesto por un partido político nacional para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE que, entre otras cuestiones, declaró la improcedencia de la solicitud de adopción de medidas cautelares dentro de un procedimiento especial sancionador vinculado con el proceso de revocación de mandato.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia del medio de impugnación. El presente recurso reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 12; 13 párrafo 1, inciso a), y 109, párrafo 1, inciso b), y



párrafo 3, de la Ley de Medios, con base en las consideraciones siguientes:

1. Forma. El recurso reúne los requisitos de forma porque la demanda se presentó por escrito; en ella se hace constar el nombre y firma del representante partidista; se menciona el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acuerdo impugnado; y se mencionan los hechos y los agravios en que se basa la impugnación.

2. Oportunidad. El acuerdo por el que se determinó la improcedencia de las medidas cautelares se emitió el uno de abril y obra en autos el proveído de la misma fecha emitido por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE en el que ordenó la notificación por oficio del mencionado acuerdo, entre otros, al representante del PRD ante el Consejo General del INE.

Al respecto, no se advierte alguna constancia en el expediente por la cual se acredite que se notificó por oficio al recurrente en una hora determinada, ni éste señala en su demanda cuándo tuvo conocimiento del acto impugnado.

En ese sentido, debe tenerse como fecha de conocimiento la de la presentación de la demanda⁷, con lo cual, se tiene

⁷ Sirve de apoyo la Jurisprudencia 8/2001, de rubro: "CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO", consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

SUP-REP-187/2022

por cumplido el requisito previsto en el artículo 109, párrafo 3, en relación con el numeral 8 de la Ley de Medios.

3. Legitimación y personería. Se cumple el requisito, porque el recurrente es un partido político nacional, quien acude por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, como la reconoce en su informe circunstanciado, la autoridad responsable.

4. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico para acudir a esta instancia, ya que fue uno de los partidos políticos denunciados en el procedimiento especial sancionador de origen y tiene la pretensión de que se adopten, en su totalidad, las medidas cautelares solicitadas.

5. Definitividad. Este requisito se colma, porque la ley procesal no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso que ahora se resuelve.

TERCERO. Consideraciones de la autoridad responsable. Los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática presentaron cuarenta denuncias por la presunta colocación de propaganda en espectaculares, lonas y bardas ubicada en estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México y adheridas a postes en distintos lugares de la República Mexicana con el fin de influir indebidamente en el proceso de revocación de mandato, atribuyendo estos



actos a la asociación civil "Que Siga la Democracia A.C.", el partido MORENA y quien resultara responsable.

Con motivo de lo anterior, la autoridad instructora realizó diversos requerimientos e inspección de lugares, señaló el caudal de pruebas ofrecidos por los denunciados y determinó que, si bien no obraban en autos la totalidad de contestaciones a los requerimientos formulados, era preciso emitir una respuesta a la medida cautelar solicitada a fin de evitar una afectación mayor o de inminente responsabilidad.

Así, tomando en cuenta el marco normativo que rige la libertad de expresión, la emisión de medidas cautelares, el proceso de revocación de mandato y la emisión previa del acuerdo ACQyD-INE-36/2022 de once de marzo del año en curso, por el cual, dicha autoridad responsable declaró procedente el dictado de medidas cautelares⁸, de las

⁸ En dicho acuerdo se determinó:

a) Ordenar a los municipios en los que, hasta ese momento, se había identificado propaganda con las características de la denunciada, que retiraran la propaganda fijada en equipamiento urbano o en pinta de bardas, que no sean de propiedad privada.

b) Ordenar a las personas físicas o morales identificadas hasta ese momento derivado de las diligencias de investigación realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que retiraran la propaganda con las características de la denunciada, que se encuentra colocada en los anuncios espectaculares sobre los que tengan los derechos de difusión, o en su caso, presentaran la documentación con la que se acredite la contratación legal del espacio publicitario con persona física o moral distinta a partidos políticos, servidores públicos o entes gubernamentales.

c) Se ordenó a las personas físicas o morales que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Proveedores del Instituto Nacional Electoral, cuyo servicio consista en la difusión de propaganda en anuncios espectaculares, que en caso de que se identifique en sus estructuras la difusión de propaganda con las características denunciadas, procedieran a su retiro, o en su caso, presentaran la documentación con la que se acredite la contratación legal del espacio publicitario con persona física o moral distinta a partidos políticos, servidores públicos o entes gubernamentales.

SUP-REP-187/2022

constancias de autos advirtió lo siguiente:

- Derivado de las diligencias de investigación realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a partir de quejas presentadas con posterioridad al acuerdo ACQyD-INE-36/2022, se localizó propaganda en otros puntos de la República Mexicana con características similares.
- La propaganda se localizó en treinta entidades federativas difundida en anuncios espectaculares, lonas y pinta de bardas en equipamiento urbano y en propiedad privada, adherida en postes y señalamientos de tránsito, con los mismos elementos de la propaganda objeto de pronunciamiento en el ACQyD-INE-36/2022 con la frase "QUE SI QUE SI" el hashtag #QueSigaAMLO y la fecha en que se celebrará la jornada de revocación de mandato, así como los colores previamente utilizados.
- También se identificó publicidad con elementos adicionales con la frase "AMLO no está solo" y el hashtag #QueSigaElPresidente, así como colores en tonos verde, además de que en algunos casos advirtió la frase "más info www.quesigalademocracia.mx".

De este modo, vistos los elementos antes descritos, declaró procedente el dictado de medidas cautelares porque, desde una perspectiva preliminar, la propaganda

d) Se ordenó a la asociación civil "Que Siga la Democracia A.C." que publicara en su página de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, de forma visible, un texto específico.



denunciada no correspondía a la emitida, generada o difundida, de manera libre, legítima y espontánea por al ciudadanía como se argumentó en el ACQyD-INE-36/2022, a partir de la identidad o coincidencia gráfica de la misma, la magnitud, proporción, forma y costos de su difusión prácticamente en toda la República Mexicana y de la opacidad o poca transparencia en cuanto a su autoría y los recursos utilizados para la elaboración y difusión.

Asimismo, observó una posible identidad en los colores empleados que distinguen a los partidos MORENA y Verde Ecologista de México, ésta última recientemente añadida en el portal de la página de la asociación civil "Que Siga la Democracia A.C."

Aunado a lo anterior, señaló que aun cuando el representante legal de dicha asociación informó que ésta no contrató, ordenó y/o solicitó la propaganda denunciada y desconoce la autoría y difusión pues sólo pone a disposición el material digital que se aprecia en la página electrónica para la ciudadanía interesada, ello no restaba fuerza a la consideración de que se trató de una estrategia publicitaria no ciudadana.

De esta manera, la responsable describió la identidad gráfica, el tipo de propaganda utilizada, la ubicación, el costo de la propaganda y la ausencia de datos que permitieran tener certeza de la autoría o de los recursos empleados para la elaboración y difusión; por lo que, con

SUP-REP-187/2022

estos elementos, la CQyD consideró estar frente a una posible simulación y por tanto, era necesario y justificado el dictado de medidas cautelares.

Ahora bien, en cuanto a la propaganda identificada en infraestructura o equipamiento urbano, estimó que, así fuera de la ciudadanía, al estar en espacios exclusivos de uso público podría causar una posible afectación a los principios de certeza y equidad, por lo que concedió las medidas cautelares y ordenó el retiro por parte de las autoridades competentes.

En la parte que interesa, mencionó que del acta circunstanciada levantada por personal adscrito a las 12 y 15 Juntas Distritales del INE en la Ciudad de México, se encontró propaganda en el Sistema de Transporte Colectivo Metro en las líneas 2 y 3 denominadas "Etiopía/plaza de la transparencia" ubicada en Eje 4 Sur, Xola, Narvarte Poniente, 03020 y "Chabacano", respectivamente.

En los andenes de trenes se exhibía la leyenda "AMLO no está solo", la fecha en que se celebrará la revocación de mandato y el hashtag "QueSigaAMLO", con la imagen del Presidente de la República.

De las diligencias de investigación encontró que el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Administración y Finanzas, otorgó a la empresa ISA Corporativo S.A. de C.V., una primera prórroga del permiso



administrativo temporal revocable a título oneroso para el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público, para el uso y explotación de los espacios publicitarios ubicados en el Sistema de Transporte en mención.

Igualmente, el apoderado de la personal moral en cita, informó que la publicidad alusiva a la revocación de mandato fue contratada por una particular, la ciudadana Luz Alicia Ramos Pineda, por un monto de \$473,126.00 (cuatrocientos setenta y tres mil ciento veintiséis pesos 00/100 M.N.) para el periodo del dieciocho de marzo al seis de abril del año en curso, y que no existe un procedimiento para verificar o autorizar el contenido de la publicidad en los espacios mencionados.

También, la indicada ciudadana, respondió al requerimiento que no tiene una relación con MORENA, la asociación civil "Que Siga la Democracia" o con algún ente gubernamental, por lo que la contratación la realizó por iniciativa propia con recursos propios.

Finalmente la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos informó que la ciudadana no está afiliada a ningún partido político.

En ese orden de ideas, la responsable decidió que, por cuanto hacía a esta propaganda específica, era improcedente el dictado de la medida cautelar, pues se trató de propaganda contratada por una ciudadana, lo que

SUP-REP-187/2022

no contraviene lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el procedimiento de revocación de mandato.

Lo anterior, porque de un análisis preliminar, la propaganda denunciada formaba parte de un posicionamiento ciudadano en torno al ejercicio democrático y aun cuando contara con las características de la estrategia publicitaria analizada en dicho acuerdo, no se advertía el uso de recursos públicos o la injerencia de entes gubernamentales, servidores públicos o partidos políticos.

Lo anterior, sin prejuzgar sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso, será materia del fondo del asunto.

CUARTO. Pretensión, causa de pedir y agravio. De la lectura del escrito de impugnación⁹ se advierte que la parte recurrente¹⁰ solicita la revocación del acuerdo número ACQyD-INE-58/2022, emitido por la CQyD del INE en el expediente UT/SCG/PE/JPGD/JL/TAM/39/2022 y sus acumulados, únicamente en la parte relativa a la improcedencia de la adopción de la medida cautelar

⁹ Cfr.: Jurisprudencia 3/2000, con título: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como Jurisprudencia 2/98, con título: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.

¹⁰ Cfr.: Jurisprudencia 4/99, con rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, p. 17.



solicitada consistente en el retiro de la propaganda ubicada en los espacios publicitarios del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México y pide se ordene a la Jefa de Gobierno, al Director Jurídico de esa Ciudad y al Director del mencionado transporte, el retiro de la misma.

La **causa de pedir** la sustenta en que se trata de propaganda identificable y coincidente con la restante que fue declarada de procedencia ilícita por no saber quién la contrató, razón por la cual, estima que no se trata de un ejercicio genuino de libertad de expresión.

Para sostener lo anterior, hace valer como concepto de agravio la **indebida fundamentación y motivación**, exclusivamente del apartado VI del acuerdo impugnado titulado "PROPAGANDA IDENTIFICADA EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO", por las siguientes razones:

- Es equivocada la conclusión de la autoridad responsable relativa a que no existe ningún procedimiento para verificar o autorizar el contenido de la publicidad que se difunde en espacios publicitarios en el metro, dado que es el Instituto Nacional Electoral el órgano responsable de promover y difundir la figura de la revocación de mandato, por lo que dichas publicaciones de imágenes y videos en ese transporte son violatorias a las disposiciones legales.
- Si bien la legislación permite que la ciudadanía, de forma individual o colectiva, fije su posición de la

SUP-REP-187/2022

revocación de mandato, de la propaganda denunciada se observa que en realidad se trata de difusión y promoción del Ejecutivo federal y no de un posicionamiento propio, pues dicha propaganda incide en la ciudadanía en tanto difunde la imagen del Presidente de la República e invita a que vayan a votar, además de que no está redactada en primera persona.

- El llamado al voto deber ser únicamente de parte del Instituto Nacional Electoral, sobre todo cuando se está en periodo de veda electoral para que la ciudadanía reflexione el sentido de su voto.
- Aun cuando se permitiera la promoción y difusión por parte de una persona física que señala no tener vínculo con los denunciados (partido político, asociación civil u órgano gubernamental) esto es poco creíble pues la propaganda es coincidente con la identificada en la página de internet de la asociación Que Siga la Democracia.
- La persona física que presuntamente contrató la publicidad en el metro de la Ciudad de México pretende influir en la ciudadanía, conducta que no puede considerarse como una posición particular frente a la jornada de revocación de mandato.
- La libertad de expresión de la ciudadana que contrató la propaganda deja de ser válida cuando incide en la de los demás ciudadanos.
- Las conductas de la Jefa de Gobierno, el Director del Sistema de Transporte Colectivo Metro y de la Secretaría Administrativa y Finanzas de la Ciudad de



México, es violatoria de los artículos 35, fracción IX, de la Constitución federal, 27, 33 y 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, porque la propaganda denunciada incide en el voto libre y secreto de la ciudadanía.

- Al negar la medida cautelar, se vulneran los artículos 33 y 35 de la Ley de la materia, porque la propaganda identificada coincide con la no identificable, razón por la cual debe seguir la misma suerte, es decir, pese a que exista un contrato signado por una persona física, se trata de una actividad orquestada por entes no reconocidos que llaman al voto el próximo diez de abril.

QUINTO. Estudio de fondo. Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** al PRD, toda vez que la autoridad responsable sí fundó y motivó adecuadamente su determinación, en virtud de que señaló por qué era improcedente el otorgamiento de la medida cautelar solicitada respecto de la propaganda específica en el Sistema Colectivo Metro de la Ciudad de México y, en apariencia del buen derecho, del análisis preliminar llegó a la conclusión de que, al existir una persona identificada que contrató la propaganda en mención, se trata de un posicionamiento político que está protegido por la libertad de expresión y la propia Ley Federal de Revocación de Mandato.

-Marco normativo. Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la

SUP-REP-187/2022

exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Dicha garantía de las y los gobernados está reconocida también a nivel internacional en el artículo 8, apartado 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos que consagra el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías por un tribunal competente, para la determinación de derechos y obligaciones de cualquier índole.

En ese orden, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ al atender un motivo de desacuerdo relacionado con la fundamentación y motivación, debe advertirse si lo que imputa es ausencia de aquélla o solamente la tacha de indebida, pues en la primera hipótesis bastará observar si la resolución contiene o no argumentos apoyados en la cita de preceptos legales para quedar en aptitud de declarar fundado o infundado el atinente motivo

¹¹ Tesis: I.3o.C. J/47, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR, Registro digital: 170307.



de desacuerdo.

En cambio, en el segundo supuesto, cuando la fundamentación y motivación se tachan de indebidas, se debe apreciar los argumentos del desacuerdo para explicar por qué la invocación de preceptos legales se estima errónea o por qué la motivación es incorrecta o insuficiente, pues será a la luz de tales razones que pueda establecerse lo fundado o infundado de la inconformidad¹².

-Naturaleza de las medidas cautelares. Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, 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 ende, 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.
- 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

¹² Tesis: IV.2o.C. J/12, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA O SE TACHA DE INDEBIDA. Registro digital: 162826

SUP-REP-187/2022

vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

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

En ese tenor, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello, para evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución general o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

Ahora bien, para que el dictado de las medidas cautelares cumpla con los principios de legalidad, fundamentación y motivación, debe ocuparse, cuando menos, de los aspectos siguientes:



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

Así, 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 apariencia del buen derecho y temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

Sobre la 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; en tanto que el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los

SUP-REP-187/2022

derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede advertir, 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.

Por ello el análisis 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.
- 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 y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, 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.

La medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales, a saber: 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.

Tales consideraciones permiten identificar los principales elementos de las medidas cautelares, así como la finalidad y funcionalidad de su dimensión preventiva.

Razón por la cual, la autoridad competente deberá analizar de manera preliminar 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.

SUP-REP-187/2022

En consecuencia, se deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

- **Caso concreto.** El PRD señala que la parte controvertida del acto impugnado está indebidamente fundada y motivada, en esencia, porque contraviene lo dispuesto en los artículos 27, 33 y 35 de la Ley de Revocación de Mandato, en la medida que la propaganda respectiva tiene características similares al resto de la denunciada, la cual se trata de la misma campaña orquestada para llamar al voto de la ciudadanía el próximo diez de abril.

Sostiene que no puede considerarse como legal dicha promoción porque únicamente al Instituto Nacional Electoral le corresponde la promoción del voto en este ejercicio de participación ciudadana, además de que el hecho de que exista un contrato por parte de una persona física no exime que cuente con los mismos elementos visuales del resto de las publicaciones.

Refiere que no es creíble que se trate de un posicionamiento individual de dicha ciudadana, dado que la publicidad cuenta con elementos gráficos idénticos a la que se encuentra en la página web de la asociación Que Siga la Democracia.



A juicio de esta Sala Superior los agravios son **infundados**, porque tal como lo refirió la autoridad responsable, de los elementos que obran en el expediente, bajo la apariencia del buen derecho, se tiene que la propaganda denunciada no vulnera el marco legal del procedimiento de revocación de mandato al existir una persona identificable de la cual, preliminarmente, no se advierte la existencia de vínculo alguno con los entes prohibidos para difundir o promocionar dicho procedimiento de participación ciudadana.

En efecto, del artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el derecho de la ciudadanía de participar en los procesos de revocación de mandato.

Este derecho de la ciudadanía no se encuentra únicamente en la mera emisión del sufragio, sino que la Ley Federal de Revocación de mandato, en el artículo 35, párrafo segundo, le reconoce un papel activo dentro de dicho procedimiento, al indicar que podrán dar a conocer su posicionamiento por todos los medios a su alcance, de forma individual o colectiva, salvo las restricciones establecidas en el párrafo cuarto del artículo 33 de esa misma ley.

Dicho numeral dispone como restricciones las siguientes:

- El Instituto Nacional Electoral tiene a su cargo la promoción de la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato, a través de los

SUP-REP-187/2022

tiempos de radio y televisión que correspondan a ese órgano (párrafo segundo).

- Ninguna persona física o moral, a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato **(párrafo cuarto)**.
- Durante el proceso de referencia, debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación de propaganda gubernamental de cualquier órgano de gobierno.
- Está prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como para la promoción u propagada de la revocación de mandato (párrafo séptimo).

De lo anterior se aprecia que, al tratarse de un ejercicio eminentemente ciudadano, la promoción y difusión del procedimiento se encuentra a cargo del Instituto Nacional Electoral como garante de la equidad en los espacios informativos y de las y los ciudadanos que están interesados en que se lleve a cabo dicho ejercicio democrático.

Así, la ciudadanía es uno de los actores políticos principales en el procedimiento de revocación de mandato y uno de los titulares del derecho de promoción de este ejercicio, con las únicas restricciones relativas a la no adquisición en tiempos de radio y televisión.



Ahora bien, en el caso, se reclamó la adopción de medidas cautelares consistentes en el retiro de propaganda en dos estaciones del metro de la Ciudad de México, por considerar que contravienen las disposiciones en la materia.

Al respecto, las medidas cautelares, como mecanismo de tutela preventiva, se dirigen a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida¹³.

Así, la autoridad responsable razonó que, bajo la apariencia del buen derecho, al ser propaganda contratada por una ciudadana, no se encontraba dentro de los supuestos de restricción antes referidos, pues podía considerarse (preliminarmente) como un posicionamiento particular frente al tema en debate.

Para ello consideró que las prohibiciones expresas para fines de difusión de la revocación de mandato son uso de recursos públicos, contratación de propaganda en radio y televisión, participación de los partidos políticos y propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno en medios de comunicación.

¹³ Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

SUP-REP-187/2022

No obstante, para la ciudadanía, se prevé el derecho de externar su posicionamiento en torno a la revocación y no existe ninguna otra prohibido para que pueda realizar actos relacionados con su promoción, por lo que la ciudadanía tiene el derecho de hacer público su apoyo al titular de la Presidencia de la República o bien, promover que sea removido del cargo, lo cual está amparado dentro de un ejercicio de participación ciudadana.

De esta manera, razonó que de las constancias que obran en el expediente no se podía advertir algún elemento de prueba respecto de la ilegalidad de la propaganda (al menos en sede cautelar).

Al respecto, la responsable identificó lo siguiente:

- Una Primera Prórroga del Permiso Administrativo Temporal Revocable a Título Oneroso para el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la Ciudad de México, que otorgó el Gobierno de la Ciudad de México por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas a favor de la empresa ISA Corporativo, S.A. de C.V., cuyo objeto versa en la autorización para el uso, aprovechamiento y explotación de los espacios publicitarios ubicados en bienes de dominio público destinados al Sistema de Transporte Colectivo Metro.
- El informe del apoderado legal de ISA Corporativo S.A.



de C.V., donde señala que la propaganda fue contratada por Luz Alicia Ramos Pineda, por un monto de \$473,126.00 (cuatrocientos setenta y tres mil ciento veintiséis pesos 00/100M.N.), para el periodo del dieciocho de marzo al seis de abril de dos mil veintidós.

- La ciudadana Luz Alicia Ramos Pineda informó que no tiene relación alguna con el partido MORENA, la asociación civil Que Siga la Democracia o algún ente de gobierno y que la propaganda se contrató a título personal con recursos propios.
- El informe de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de la no afiliación a partido alguno por parte de dicha ciudadana.

En ese sentido, esta Sala Superior advierte que la valoración realizada por la responsable en sede cautelar no es combatida; por lo que deben seguir rigiendo las consideraciones de la resolución, ya que no se puede suplir la deficiencia total de la queja.

Con estos elementos, se tiene que, en apariencia del buen derecho y atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, dicha propaganda no se puede encontrar en el ámbito de lo ilícito en tanto no se aprecia un vínculo directo con un partido político o bien, con la utilización de recursos públicos o de algún otro ente prohibido por la legislación, además de que no se trata de propaganda en radio o televisión.

SUP-REP-187/2022

Por el contrario, dicho caudal probatorio identificado por la responsable, en sede cautelar, da cuenta de la contratación de propaganda por parte de una persona física que ejerce su derecho a participar en la promoción del ejercicio democrático, sin que ello sea obstáculo de que, si de la investigación complementaria se advierta alguna cuestión contraria a derecho, sea analizada en el fondo del asunto.

Así, contrario a lo que refiere el partido, la simple coincidencia con el resto de la propaganda objeto del acuerdo impugnado (respecto de la cual la autoridad responsable consideró que se trata de una posible campaña orquestada), no significa que indefectiblemente se encuentra dentro del mismo supuesto, pues en aquellos casos además de considerar la identidad gráfica, se tomó en cuenta la ausencia de datos que permitan tener certeza acerca de la autoría o de los recursos empleados para la elaboración y difusión de la propaganda, mientras que en el presente, se tiene certeza de la persona que contrató la publicidad y un indicio respecto del origen de los recursos en tanto la ciudadana afirmó que se utilizaron recursos propios.

Esto es, en sede cautelar se pretende garantizar el bien jurídico tutelado relativo a la equidad para que la ciudadanía participe y vote, libre e informadamente, el día de la jornada de la revocación de mandato; lo cual no se vulnera, si se tienen elementos para considerar que se trata de una ciudadana quien ejerce el derecho de promoción de ese proceso democrático, de ahí lo infundado del disenso.



Asimismo, **no le asiste la razón** al recurrente cuando refiere que la propaganda rebasa los límites de expresión de la ciudadana involucrada, esto, porque ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, entre otras cuestiones, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido esta Sala Superior del Tribunal Electoral en la jurisprudencia 11/2008, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO¹⁴.

Si bien, las libertades de expresión y de información en el ámbito político no son derechos absolutos, pues su válido ejercicio no debe interferir con la salvaguarda de los principios constitucionales que rigen en los procesos electorales y, en este caso, ejercicios de participación ciudadana, sus límites deben estar expresamente previstos en las prohibiciones a la propaganda respectiva.

En ese orden, si del marco normativo antes citado se advierte que las prohibiciones a la promoción del proceso de

¹⁴ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

SUP-REP-187/2022

revocación de mandato para la ciudadanía tienen como límites únicamente la adquisición en tiempos de radio y televisión y el uso de recursos públicos, al no encontrarse preliminarmente acreditados dichos elementos, la conclusión natural consiste en que la propaganda denunciada está amparada por las garantías constitucionales previstas en los artículos 1º, 6º y 7º de la Constitución federal en relación con el numeral 35, fracción IX del mismo ordenamiento.

Del mismo modo, es **infundado** el argumento relativo a que las conductas de la Jefa de Gobierno, el Director del Sistema de Transporte Colectivo Metro y de la Secretaría Administrativa y Finanzas de la Ciudad de México, es violatoria de los artículos 35, fracción IX, de la Constitución federal, 27, 33 y 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Lo anterior, porque el recurrente parte de la premisa incorrecta de que la propaganda objeto de denuncia fue emitida por dichos servidores públicos, siendo que, de las constancias del caso se desprende que se trata de propaganda pagada por una ciudadana, sin que en sede cautelar se tengan elementos que vinculen a ésta con dichos funcionarios.

Igualmente, es **inoperante** el planteamiento relativo a la supuesta conclusión errónea de la autoridad responsable relativa a que no existe ningún procedimiento para verificar o autorizar el contenido de la publicidad que se difunde en



espacios publicitarios en el metro, pues tal argumento no proviene de la Comisión de Quejas y Denuncias como sustento para la emisión del acto impugnado, sino que se trata de la cita del informe del apoderado legal de ISA Corporativo S.A. de C.V, en respuesta al requerimiento formulado por la autoridad instructora.

Por último, son **inoperantes** los argumentos relativos a que es poco creíble que la propaganda no forme parte de la supuesta campaña orquestada a lo largo de la República Mexicana, porque se trata de afirmaciones subjetivas y genéricas, además de que, en caso de probarse que existe un vínculo entre la propaganda objeto de este medio de impugnación con la restante de los procedimientos administrativos sancionadores, tal cuestión deberá acreditarse y razonarse en el fondo del asunto.

En consecuencia, ante lo **infundado** e **inoperante** de los motivos de inconformidad, procede **confirmar** el Acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente:

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

SUP-REP-187/2022

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

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe, que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.