

**EXPEDIENTE: SUP-REP-638/2018**

**MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA<sup>1</sup>**

Ciudad de México, a dieciocho de julio de dos mil dieciocho.

**SENTENCIA** en la que se resuelve el recurso presentado por **MORENA** contra la resolución emitida por **la Sala Regional Especializada** en el procedimiento SRE-PSC-179/2018, en el sentido de revocarla para el efecto de ordenar la realización de mayores diligencias previamente a resolver nuevamente sobre las infracciones imputadas a José Antonio Meade Kuribreña y al PRI, relativas a la supuesta coacción al voto y uso indebido de la pauta, respectivamente, por la implementación del programa denominado *Avanzar Contigo*, mediante el reparto de tarjetas.

**ÍNDICE**

GLOSARIO.....	1
ANTECEDENTES.....	2
COMPETENCIA Y REQUISITOS PROCESALES.....	2
ESTUDIO DE FONDO.....	4
Apartado preliminar: Materia de la controversia.....	4
Apartado I: Decisión.....	4
Apartado II: Marco normativo sobre la legalidad de la propaganda electoral a través del uso de tarjetas.....	5
Apartado III: Hechos y sentencia cuestionada.....	8
1. Hechos y material concretamente impugnado.....	8
2. Determinación cuestionada.....	12
Apartado IV: Valoración de la Sala Superior.....	13
Apartado V: Efectos de la sentencia.....	18
RESUELVE.....	18
ANEXO ÚNICO.....	20

**GLOSARIO**

<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Recurrente:</b>	MORENA.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>Meade:</b>	José Antonio Meade Kuribreña.
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional.
<b>Recurso de revisión:</b>	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Especializada:</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Unidad Técnica:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
<b>Tribunal Electoral:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Secretarios: Magin Fernando Hinojosa Ochoa y Ernesto Camacho Ochoa.

## ANTECEDENTES

**1. Proceso Electoral Federal.** El ocho de septiembre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral federal para la renovación de, entre otros cargos, la Presidencia de la República.

**2. Denuncia.** El veintidós de mayo<sup>2</sup>, MORENA, entre otros, denunció a Meade, entonces candidato de la coalición “Todos por México”, por la supuesta coacción del voto, a través de la entrega de tarjetas denominadas *Avanzar Contigo*.

**3. Registro y admisión.** El veintidós de mayo, la Unidad Técnica registró el expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/255/PEF/312/2018 y admitió la denuncia a trámite.

**4. Resolución impugnada.** El veintinueve de junio, la Sala Especializada determinó la inexistencia de las infracciones denunciadas.

**5. Demanda.** Inconforme con la anterior determinación, el cinco de julio, MORENA interpuso el presente recurso de revisión.

**6. Remisión y turno.** En su oportunidad, se recibió la demanda y demás constancias en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente SUP-REP-638/2018, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

**7. Instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió la demanda y, al considerar debidamente integrado el expediente, cerró instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

## COMPETENCIA Y REQUISITOS PROCESALES

### A. Competencia.

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, por tratarse de un recurso en contra de

---

<sup>2</sup> Salvo mención expresa todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho.

una resolución emitida por la Sala Especializada, cuyo conocimiento y resolución compete exclusivamente a este órgano jurisdiccional<sup>3</sup>.

**B. Requisitos de procedencia<sup>4</sup>.**

**1. Forma.** El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable y en él se precisa: 1) el nombre y firma autógrafa del representante del recurrente; 2) el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; 3) se identifica el acto impugnado; 4) los hechos en que se basa la impugnación; y 5) los agravios y los preceptos jurídicos presuntamente violados.

**2. Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó en tiempo, porque la resolución se notificó al recurrente el **dos de julio** y el recurso se interpuso el **cinco** siguiente, esto es, dentro de 3 días posteriores a la notificación de la emisión de la sentencia impugnada; por ende, la interposición del recurso es oportuna<sup>5</sup>.

**3. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos<sup>6</sup>, porque lo interpone MORENA, a través de su representante ante el Consejo General del INE, Horacio Duarte Olivares, cuya personería le reconoce la autoridad responsable.

**4. Interés jurídico.** Se surte el requisito, porque el recurrente impugna la sentencia de la Sala Especializada que determinó, entre otras cosas, la inexistencia de la infracción imputada a Meade.

**5. Definitividad.** De la normativa aplicable se desprende que no se prevé algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual se tiene por colmado este requisito.

---

<sup>3</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 184, 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

<sup>4</sup> Acorde con los artículos 7, párrafo 1, 9, 13, 109, y 110 párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>5</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

<sup>6</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

## ESTUDIO DE FONDO

### Apartado preliminar: Materia de la controversia.

a. En la sentencia impugnada, la **Sala Especializada** consideró que el partido reconoció la existencia del hecho consistente en la implementación del programa *Avanzar Contigo* mediante el cual se repartieron tarjetas como parte de la estrategia de campaña del candidato Meade y, sobre la base de un pronunciamiento en torno a la legalidad de las tarjetas cuestionadas, resolvió no sancionar al candidato y al PRI.

b. **MORENA pretende** que se revoque la sentencia impugnada y se tenga por actualizada la infracción denunciada, porque, en su concepto, dicho programa en concreto sí es ilegal, dado que, a su aparecer, el reparto de tarjetas pone en riesgo el principio de equidad, al presionar al electorado para emitir el voto a favor del entonces candidato denunciado.

c. Por tanto, en el caso no existe controversia en torno a la existencia del programa denunciado, y la **cuestión a resolver se centra en determinar si la sola implementación de un programa de tarjetas es ilegal y si en el caso existen elementos suficientes para arribar a la conclusión sustentada por la Sala Especializada.**

### Apartado I: Decisión.

Esta Sala Superior considera que debe **revocarse** la resolución impugnada, porque si bien la legalidad de un acto de propaganda electoral, mediante la repartición de tarjetas depende de su naturaleza o características; finalmente en el caso se advierte que la Sala Especializada carecía de elementos suficientes para concluir de manera definitiva.

De modo que, lo procedente es ordenar a dicha Sala Especializada que integre debidamente el expediente, para contar con mayor información a efecto de emitir una determinación que resuelva con mayor certeza si la implementación de dicho programa de reparto de tarjetas, por ejemplo, incluyó el empadronamiento de posibles beneficiarios para un

mecanismo clientelar condicionante del voto a favor de las personas inscritas.

**Apartado II: Marco normativo sobre la legalidad de la propaganda electoral a través del uso de tarjetas.**

**1. Reconocimiento y lineamientos constitucionales y convencionales.**

Los artículos 6º y 41 de la Constitución reconocen el derecho de las personas a realizar propaganda política o electoral.

Y, en ese sentido, los artículos 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Y se reconoce el mismo derecho comprende la libertad de difundir información e ideas oralmente, por escrito **o en forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Esto es, que la propaganda política o electoral es un acto más de concreción del derecho de libertad de expresión en el ámbito político o electoral y, por ende, los ciudadanos tienen derecho a expresar, a defender y a promocionar su preferencia política o electoral a través de propaganda de diversas especies.

Desde luego, en el entendido de que, como cualquier derecho fundamental, su naturaleza no debe entenderse ilimitada, sino sujeta a los lineamientos generales de temporalidad y naturaleza establecidos en la propia Constitución y desarrollados en la ley.

**2. Regulación legal.**

El artículo 242, párrafo 3, de la Ley Electoral señala que se entiende por propaganda electoral el conjunto de **escritos**, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos

registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Y, de manera más próxima al tema en cuestión, entre otros, como límites generales a dicha libertad, en concreto, en el mismo ordenamiento, el artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral, establece que los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona, **tienen prohibida, por sí o a través de interpósita persona, la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema, que implique la entrega de un bien o servicio**<sup>7</sup>.

### **3. Validación de dicha norma por parte de la Suprema Corte y criterios de la Sala Superior.**

En el entendido de que, dicha norma, ha sido validada por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en la que estableció que la regla establecida en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral, tiene la finalidad de *evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que, abusando de las penurias económicas de la población, influyen de manera decisiva en la emisión del sufragio.*

Y en ese sentido, esta Sala Superior, partiendo de la base de que el derecho de **libertad de expresión debe maximizarse en el proceso, pero no es absoluto**, sino que debe respetar otros derechos fundamentales como el de libertad de sufragio ha avanzado en la interpretación de dicha regulación.

En concreto, esta Sala Superior ha establecido que, en sí mismo, el acto de repartir propaganda política electoral impresa en **formato de tarjetas de propaganda no está necesariamente prohibido**, pues ello, no

---

<sup>7</sup> Asimismo, se prevé que dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

genera por sí mismo la vulneración o incumplimiento a algún dispositivo legal<sup>8</sup>.

Sin embargo, en consonancia con la previsión legal, se ha interpretado que ello es así, en la medida en la que no se demuestre que las tarjetas se ofertan con un beneficio incorporado, o dicho de otra forma, incluyen la entrega de algún beneficio o dádiva, en especial a un grupo vulnerable, pues esa situación, evidentemente, sí genera la presunción de presión al electorado contemplada en el artículo 209, numeral 5, la Ley Electoral y, por ende, podría llegar a implicar su ilegalidad.

Incluso, en relación a ello, este Tribunal ha explicado que, por sí sola, la existencia de recuadros en blanco en la tarjeta para asentar datos como nombre y firma no genera que la propaganda sea ilegal.

Sin embargo, **una situación distinta que presume la ilegalidad de la propaganda se genera si dichas tarjetas se emplean con el propósito de generar registros o padrones de posibles beneficiarios**, y si por la forma de entrega y distribución de la propaganda se **busca obtener una influencia indebida en un electorado, que fomente o contribuya a formar redes clientelares**<sup>9</sup>.

Esto es, que la oferta de tarjeta de beneficios concretos y para beneficiarios específicos, se empleen como medios concretos para la movilización, coacción del voto, o bien, para el condicionamiento de programas sociales, con el objeto de encarecer y desvirtuar la integridad de las campañas, generar inequidad, litigiosidad y conflictos

---

<sup>8</sup> Criterio sostenido al resolver el **SUP-JRC-394/2017** (tarjetas salario rosa en el Estado de México) ... *no existe prohibición alguna de distribuir propaganda impresa en forma de tarjetas, ni tampoco en forma de folletos, aunque en ésta se contemple un espacio para asentar datos, por lo que, mientras no se demuestre que ésta constituye la entrega de algún beneficio, no genera por sí misma la presunción de presión al electorado contemplada por el artículo 262 del Código Electoral del Estado de México...*

Y el diverso SUP-RAP-623/2017 (reglamento de fiscalización).

<sup>9</sup> El clientelismo electoral es un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político. El intercambio se da en el contexto de una relación asimétrica en la que el patrón –o candidato, por ejemplo- tiene acceso a ciertos recursos frente al cliente quien, a cambio, promete su respaldo político. En cualquier caso, se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal.

postelectorales que atenten contra los principios y valores del Estado constitucional democrático<sup>10</sup>.

De tal modo, es importante enfatizar que **la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida**, lo que está prohibido es utilizarlo **de manera clientelar y condicionar el voto**.

Es decir, si las promesas de campaña están impresas en un papel pequeño, es decir, en formato de tarjeta eso no está prohibido, pues tales promesas también pueden estar en los promocionales de radio y televisión, en los mítines, en desplegados, en espectaculares, en folletos, etc; a final de cuentas son promesas de campaña y persiguen una finalidad propia de las campañas electorales. **El problema es cuando esto se utiliza de manera clientelar para condicionar el voto y tal cuestión claramente está prohibida.**

**Apartado III: Hechos y sentencia cuestionada.**

**1. Hechos y material concretamente impugnado**

En la denuncia y la contestación, como se anticipó, se parte de la existencia de la implementación de un programa de propaganda electoral para favorecer al candidato Meade, a través del reparto de tarjetas denominadas *Avanzar Contigo*.

El contenido de dicha propaganda es el siguiente:

---

<sup>10</sup> Criterio sostenido al resolver el **SUP-JE-20/2018**.



**JOSÉ ANTONIO MEADE**   
CANDIDATO A PRESIDENTE

ENCUESTA DE NECESIDADES

**Avanzar contigo** 

CANDIDATO DE LA COALICIÓN "TODOS POR MÉXICO" PRI • PVEM • NUEVA ALIANZA 221

## Avanzar contigo

Tú, mejor que nadie, conoces lo que necesitas para salir adelante.

Para mí, la principal tarea del próximo presidente es hacer que tú cuentes con los apoyos para que puedas lograr tus metas.

Por eso te invito a que participes en la encuesta **Avanzar Contigo**, para identificar tus necesidades personales y, al llegar a la Presidencia de México, ofrecerte apoyos concretos y a tu medida, para que puedas lograr lo que tú te propones.

Si millones de mexicanos como tú avanzan, México avanza.

Por eso, yo quiero **Avanzar Contigo**.



**CERTIFICADO**

Este **certificado** es el primer paso de un nuevo compromiso entre tú y yo, un compromiso que voy a honrar cuando, con tu apoyo, ganemos juntos la Presidencia de la República.

Este documento es mi pacto contigo, en el que comprometo mi firma y pongo mi palabra garantizándote que atenderé lo que has pedido.

Tú decides tus prioridades y todos avanzamos con México.



Candidato José Antonio Meade Ciudadano

**TE ESCUCHAMOS**

Si tienes alguna propuesta que contribuya a cambiar y mejorar tu vida, escríbenos al correo electrónico: [yomero@meade18.com](mailto:yomero@meade18.com) o llama al 01-800-YOMERO1 (9663761)



@JoseAMeadeK





**JOSÉ ANTONIO MEADE**  
PRESIDENTE

CANDIDATO DE LA COALICIÓN "TODOS POR MÉXICO" PRI • PYEM • NUEVA ALIANZA

---

**FF21 DATOS DEL ENCUESTADO**

Nombre(s)

Apellido Paterno

Apellido Materno

Correo Electrónico

Teléfono/Celular  Año de Nacimiento  Sexo  H  M Código Postal

Calle

Número  Estado

Colonia


Municipio  **XX21**

Comentarios



**CUESTIONARIO**

**MARCA 3 NECESIDADES PERSONALES**  
(en las secciones 1 a 7 aparecen 38 opciones, escoge sólo 3 opciones)



**1. MUJERES**

- a  Salarios para amas de casa.
- b  Guarderías para tus hijos.
- c  Seguridad social para las mujeres y sus hijos.
- d  Créditos a la palabra para negocio propio.
- e  Examen médico para detección de cáncer de mama y cervicouterino y tratamiento gratuito.
- f  Capacitación para el autoempleo, cursos de: estilista, repostería, corte y confección, plomería, electricidad, otros.
- g  Capacitación para el empleo.
- h  Certificación de oficios y de estudios.

**5. JÓVENES**

- a  Becas para: primaria, secundaria, preparatoria, oficios, técnico superior, universidad, extranjero.
- b  Becas para el pago de titulación.
- c  Apoyo para el transporte público.
- d  Intervenciones médicas: dental, lentes.
- e  Uniformes escolares.
- f  Acceso a internet y útiles escolares.
- g  Estudiar y trabajar (sistema dual).
- h  Aprender inglés.

**2. PADRES DE FAMILIA / ECONOMÍA FAMILIAR**

a  Capacitación para el empleo.

b  Créditos para negocios.

c  Alimentación: comedores para tu familia, alimentos a precios bajos.

d  Apoyo para transporte público.

e  Examen médico para la detección de cáncer de próstata y tratamiento gratuito.

f  Certificación de oficios y de estudios.

**3. VIVIENDA**

a  Crédito y apoyo para la compra de vivienda.

b  Mejoramiento de vivienda: piso, muro y techo firme, cuarto extra, tinacos o cisternas.

**4. PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

a  Accesibilidad en el transporte público.

b  Intervenciones médicas: dental, lentes.

c  Apoyos funcionales: aparatos auditivos, bastón, andadera, silla de ruedas, prótesis.

d  Capacitación para el empleo.

**6. ADULTOS MAYORES**

a  Apoyo económico y protección social para adultos mayores.

b  Tratamiento y medicinas gratuitas para: diabetes, hipertensión, osteoporosis.

c  Operación gratuita de cataratas.

d  Capacitación para el trabajo o autoempleo.

e  Trámite gratuito para realizar tu testamento.

f  Apoyos funcionales: lentes, aparatos auditivos, bastón, andadera, silla de ruedas.

**7. SECTOR AGROPECUARIO**

a  Créditos, capacitación y apoyos para proyectos productivos, semilla mejorada, compra de ganado, maquinaria, equipo e infraestructura.

b  Asesoría integral para la producción y comercialización de los productos del campo y seguros.

c  Apoyo para fertilizantes y biofertilizantes.

d  Apoyo para combustible a agricultores, ganaderos y pescadores.

**PARA EL PAÍS**  
ESCOGE 3 OPCIONES MÁS

a  Salud Básica Universal. e  Seguridad Pública.

b  Estancias escolares de tiempo completo con alimentos. f  Pavimentación y Banquetas.

c  Transporte Público Seguro. g  Pensión Universal.

d  Espacios Recreativos Seguros. h  Empleo bien remunerado.

**AVISO DE PRIVACIDAD**

En cumplimiento a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y a los Lineamientos emitidos por la Comisión Nacional de Protección de Datos Personales (CONADOP) para el Poder Judicial de la Federación, el Poder Judicial de la Federación, a través de la Comisión Nacional de Protección de Datos Personales (CONADOP), informa que el presente cuestionario de opinión, que forma parte de la encuesta "Avanzar contigo", tiene como finalidad conocer las necesidades de los ciudadanos en materia de servicios públicos y programas de bienestar social. Los datos personales que se recabaron en el presente cuestionario serán utilizados únicamente para el análisis estadístico de los resultados de la encuesta y no serán compartidos con terceros. Los datos personales que se recabaron en el presente cuestionario serán utilizados únicamente para el análisis estadístico de los resultados de la encuesta y no serán compartidos con terceros. Los datos personales que se recabaron en el presente cuestionario serán utilizados únicamente para el análisis estadístico de los resultados de la encuesta y no serán compartidos con terceros.

**FF20 RESPUESTAS**

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

**PARA EL PAÍS**

2456750195355

Firma del Encuestado

**AVISO DE PRIVACIDAD**

En cumplimiento a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y a los Lineamientos emitidos por la Comisión Nacional de Protección de Datos Personales (CONADOP) para el Poder Judicial de la Federación, el Poder Judicial de la Federación, a través de la Comisión Nacional de Protección de Datos Personales (CONADOP), informa que el presente cuestionario de opinión, que forma parte de la encuesta "Avanzar contigo", tiene como finalidad conocer las necesidades de los ciudadanos en materia de servicios públicos y programas de bienestar social. Los datos personales que se recabaron en el presente cuestionario serán utilizados únicamente para el análisis estadístico de los resultados de la encuesta y no serán compartidos con terceros. Los datos personales que se recabaron en el presente cuestionario serán utilizados únicamente para el análisis estadístico de los resultados de la encuesta y no serán compartidos con terceros.

**XX20**

En concreto, esa propaganda contiene formato de encuesta de preferencias o “posibles necesidades del ciudadano”, así como un formato de tarjeta de papel desprendible, en los términos siguientes:



Asimismo, un hecho aceptado por las partes es que la mecánica del programa se difundió a través de los promocionales denominados *TARJETA*, *TARJETA 2* y *TU NECESIDAD ES MI COMPROMISO*, en sus versiones en radio y televisión; así como en un video de YouTube, en la cuenta del candidato denunciado, material que se describe en el anexo único de la presente resolución.

## **2. Determinación cuestionada.**

La **Sala Especializada**, al dictar sentencia, consideró que el reparto de tarjetas *Avanzar Contigo* no actualiza infracción alguna, porque constituye **propaganda electoral** cuya difusión resulta válida en la etapa de campañas, debido a que:

- No constituyen la entrega u oferta de un beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato ni de un bien o servicio, con la finalidad de influir en el ánimo del electorado.
- La tarjeta es de cartón y no cuenta con algún dispositivo o chip con el que pudiera realizarse alguna transferencia de dinero o el cobro de alguna prestación a través de un sistema electrónico.
- La tarjeta no condiciona algún programa social existente o futuro.
- El reparto de tarjetas constituyen propaganda electoral cuya difusión es válida en el periodo de campaña, toda vez que sólo se difunde una promesa de campaña relacionada con atender las necesidades que la población tiene a nivel personal y colectivo, bajo la condición de que el candidato ofertante resulte ganador de la contienda electoral.
- Es una estrategia de campaña que tiene como finalidad conocer las necesidades de la ciudadanía.
- **No hay un elemento objetivo que permita suponer que la entrega del certificado y la tarjeta fueran un empadronamiento de posibles beneficiarios.**

**Apartado IV: Valoración de la Sala Superior.**

Esta Sala Superior considera que debe **revocarse** la resolución impugnada, **porque si bien, conforme al marco normativo expuesto**, la propaganda electoral impresa y en forma de tarjetas, en sí misma, no es necesariamente contraria a la ley, sino que su legalidad depende de sus características y utilización, especialmente, si son usadas para generar un registro o padrón de posibles beneficiarios, y si por la forma de entrega y distribución de la propaganda pretenden utilizarse como medida clientelar para la movilización, coacción del voto o el condicionamiento de programas sociales.

**En el caso concreto**, de la resolución impugnada se advierte que la Sala Especializada resolvió sin contar con los elementos suficientes para realizar el análisis mínimo correspondiente.

En efecto, esta Sala Superior considera que, para emitir pronunciamiento en torno a la naturaleza de las tarjetas denunciadas, la Sala Especializada debió contar con elementos de convicción derivados de diligencias de investigación idóneas.

Lo anterior, para poder determinar si los sujetos a los que se atribuye la infracción **utilizaron la propaganda electoral cuestionada para la conformación de un padrón de beneficiarios** de algún programa concreto y no sólo como medida supuestamente estadística general para conocer las condiciones o necesidades de la población, con el propósito de identificar las políticas públicas más adecuadas para enfrentarlas en términos generales o en determinadas áreas, y no a efecto de favorecer o recompensar específicamente a cada ciudadano con un beneficio determinado a cambio de participar en movilizaciones o de condicionar el voto a favor del candidato Meade.

Lo anterior, porque la Sala Especializada se limitó a señalar<sup>11</sup> que *en el expediente no hay un elemento objetivo que permita suponer que ... la*

---

<sup>11</sup> En el párrafo 82, de la resolución impugnada se advierte que *... en el expediente no hay un elemento objetivo que permita suponer que, como lo afirma el quejoso, la entrega del certificado y la tarjeta, fueran un empadronamiento de posibles beneficiarios de un programa gubernamental, pues como se ha precisado, dichos documentos no contienen la referencia a un programa existente o a la creación de un programa gubernamental; y mucho menos, que por el sólo hecho*

*entrega del certificado y la tarjeta, fueran un empadronamiento de posibles beneficiarios...*, señalamiento que, evidentemente, era insuficiente.

Con lo que la Sala Especializada no señala o hace referencia en su sentencia alguna diligencia realizada **en específico con el propósito de constatar esa línea de investigación**, referente a la naturaleza de la tarjeta incluida en la propaganda impresa.

Máxime que eso era precisamente lo que el denunciante refirió en su escrito inicial<sup>12</sup>.

Menos aún se advierte que en la resolución cuestionada se explique por qué no era necesario realizar alguna otra diligencia en especial para dilucidar las características de la propaganda electoral cuestionada.

En especial, porque son condiciones mínimas que debía cumplir dado que lo cuestionado no era propaganda electoral impresa en general, sino de una categoría que se afirma o acusa de naturaleza exacta o próxima a la prohibida constitucional y legalmente, pues las impresiones no sólo contienen preguntas sobre las necesidades referenciales de la población.

Sino que se trata de propaganda impresa que en una parte se dispone en forma de tarjetas y, en otra, se asientan datos personales tales como nombre completo, correo electrónico, teléfono/celular, dirección y año de nacimiento, a diferencia de los referentes generales en cuanto a zona geográfica que ordinariamente son los únicos que se recaban en una encuesta.

No obste lo señalado por la Sala Especializada en el sentido de que la solicitud de datos personales podría servir como una base de datos que permita evidenciar cuáles son las prioridades que puede tener

---

*de contestar la encuesta y/o poseer la tarjeta, se le pueda incluir en un programa de asistencia social.*

<sup>12</sup> En página 35 del escrito inicial de denuncia, MORENA señaló que ... *Las acciones desplegadas son una serie de actos que infringen las leyes reglamentarias de la materia electoral, pues lo que hacen es generar un padrón de beneficiarios solicitantes con el compromiso de que estos ciudadanos apoyen al candadito y este de resultar ganador les cubrirá su petición o sus necesidades ...*

determinada comunidad, grupo social, o bien, las necesidades generales de la población.

Además, esta Sala Superior considera conveniente precisar que esta doctrina judicial orienta sobre las condiciones mínimas de investigación para el caso de propaganda impresa de naturaleza que se afirma o imputa y en principio parece similar a la de naturaleza prohibida por la legislación.

Ello, en el caso, porque en la propaganda denunciada se advierten elementos indiciarios sobre un posible registro o empadronamiento de ciudadanos perfectamente identificados, como se explica a continuación:

- El certificado contiene un mensaje en el que se especifica que *Avanzar Contigo* sirve para identificar las necesidades de la persona a quien se invita a contestarla y se precisa que, en caso de resultar ganador, se ofrecerán apoyos concretos para que se realicen las metas propuestas.
- Se especifica que el documento contiene un **certificado de compromiso**, entre el encuestado y el candidato, quien, de resultar ganador, atenderá lo pedido en la encuesta; para lo cual, a modo de formalización del pacto celebrado, se incluye la firma del candidato y un espacio en blanco para que firme quien sea encuestado.
- El documento contiene **espacios para que el encuestado proporcione datos personales, tales como: nombre completo, correo electrónico y teléfono; dirección, año de nacimiento y, de ser el caso, la inclusión de algún comentario.**

Y, finalmente, la propaganda tiene la característica de que se desprende la tarjeta controvertida.



- En el anverso de la propaganda, se advierte un **cuestionario** compuesto por 2 partes: en la primera, se solicita que se elijan tres

necesidades personales de treinta y ocho opciones y, en la segunda parte se solicita que se elijan tres necesidades generales para el país.

Es importante señalar que en dicho apartado se advierte un aviso de privacidad que, entre otras cosas, refiere que *la finalidad del tratamiento de los datos las personas encuestadas será la de **recabar información estadística que permita promover políticas públicas para impulsar una mayor interrelación entre el gobierno y las y los ciudadanos.***

- Finalmente, se puede ver que existe una sección de registro de respuestas, así como la parte trasera de la tarjeta.

Es importante señalar que, en dicha sección de registro de respuestas, se aprecia un **código de barras que es coincidente con el código que tiene incluido la tarjeta.**



De lo anterior, es claro que, en la propaganda en cuestión, existen elementos indiciarios que permite establecer posible registro de datos de los ciudadanos encuestados, pues existen espacios destinados para que el **encuestado proporcione sus datos**, y que éstos queden en posesión del encuestador.

Y, en tal sección, se advierte un **código de barras**, el cual es coincidente con el código que tiene la tarjeta, con lo cual, podría entenderse que el encuestador tendrá una relación con el ciudadano que lleno el cuestionario y el portador de la tarjeta.

De igual modo, el propio aviso de privacidad reconoce el tratamiento de los datos las personas encuestadas, el cual precisa que será para **recabar información que permita promover políticas públicas para una interrelación entre los ciudadanos.**



Esto es, que una de las lecturas que podrán darse de la propaganda en tarjetas, es que esos datos se conservarán para interactuar o interrelacionar con los ciudadanos en específico.

Aunado que el certificado establece que *Avanzar Contigo* es una encuesta para **identificar las necesidades de la persona** y que, en caso de resultar ganador, **se ofrecerán apoyos concretos**.

Y, en suma, el PRI, al presentar escrito de comparecencia de audiencia<sup>13</sup>, refirió que los datos recabados serán resguardados, sin embargo, no precisa que uso se les darán a éstos.

De tal modo, la Sala Especializada debió advertir que era necesario contar con mayores elementos para determinar **qué uso se dieron a los datos de los ciudadanos encuestados**.

Pues tal cuestión es determinante para analizar la configuración de una posible infracción, ya que, como se precisó en el marco normativo, la propaganda no sería válida si se genera un **registro o padrón de posibles beneficiarios**, y si por la forma de entrega y distribución de la propaganda se **busca obtener una influencia indebida en un electorado, que fomente o contribuya a formar redes clientelares**<sup>14</sup>.

Por lo anterior, la responsable, antes de pronunciarse en torno a la legalidad de la propaganda, primeramente, debió analizar todos los detalles inherentes a ésta, pues sólo así estaría en aptitud de dictar la sentencia en torno a la existencia o inexistencia de la infracción, lo que en el particular no aconteció.

De modo que, lo procedente es ordenar a dicha Sala Especializada que integre debidamente el expediente, para contar con más información a efecto de emitir una determinación que resuelva con mayor certeza si la

---

<sup>13</sup> En el escrito de comparecencia de audiencia, presentado ante la Unidad Técnica el veintidós de junio, en la página 28, se advierte que los ... *datos personales proporcionados por los titulares de los mismos, datos que en términos de la ley aplicable, serán resguardados por el Partido Revolucionario Institucional* ...

<sup>14</sup> El clientelismo electoral es un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político. El intercambio se da en el contexto de una relación asimétrica en la que el patrón –o candidato, por ejemplo- tiene acceso a ciertos recursos frente al cliente quien, a cambio, promete su respaldo político. En cualquier caso, se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal.

implementación de dicho programa de reparto de tarjetas, por ejemplo, incluyó el empadronamiento de posibles beneficiarios para un mecanismo clientelar condicionante del voto a favor de las personas inscritas.

**Apartado V: Efectos de la sentencia.**

Por lo anterior, debe revocarse la sentencia impugnada, para el efecto de que la Sala Especializada ordene a la Unidad Técnica que en breve plazo, realice las diligencias necesarias para tener certeza sobre el uso que se dieron a los datos de los ciudadanos encuestados, si en su caso se formó un padrón o lista de beneficiarios; si tal lista incluye a personas que recibieron algún tipo de beneficio por un programa gubernamental, federal o local; si con motivo de la distribución de las tarjetas se entregó algún tipo de bienes; si en el llenado de la ficha de datos personales se pidió copia de la credencial para votar, y en su caso, para qué efectos y, en todo caso, cualquier otra diligencia que se juzgue conveniente.

Una vez realizadas las diligencias indicadas, deberá remitirse el expediente a la Sala Especializada para que emita una nueva resolución, donde tome en consideración todos los elementos probatorios y determine si existió alguna infracción a la normativa electoral por la implementación del programa denominado **Avanzar Contigo**, mediante el reparto de tarjetas, que en su caso se hubiere utilizado como “practica clientelar”.

Por lo expuesto y fundado se;

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos precisados.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

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

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

ANEXO ÚNICO

Promocionales denominados *TARJETA*, *TARJETA 2* y *TU NECESIDAD ES MI COMPROMISO*, en sus versiones en radio y televisión.

El contenido de dichos promocionales es el siguiente:

<b>TARJETA RV1608-18</b>	
	<p><b>Voz en off:</b> ¿Conoces el certificado de Avanzar Contigo?</p> <p>¿Qué apoyos necesitas para solucionar tu situación personal y familiar?</p>
	<p>Para que tu solución se haga realidad</p> <p>Desprende el certificado firmado</p> <p>Este es nuestro pacto contigo</p> <p>En el que nos comprometemos a solucionar tu realidad</p>
	<p>No olvides conservar tu tarjeta Avanzar Contigo</p> <p>Tú también obtén tu Certificado de Compromisos</p> <p>Es la forma de solucionar tu situación personal</p>
<p><b>José Antonio Meade Kuribreña:</b> Tu necesidad es mi compromiso</p>	
<p>Voz en off:</p>	



Vota por MEADE

**TARJETA  
RA02265-18**

**Voz en Off:** ¿Conoces el certificado de Avanzar Contigo?  
 ¿Qué apoyos necesitas para solucionar tu situación personal y familiar?  
 Para que tu solución se haga realidad  
 Desprende el certificado firmado  
 Este es nuestro pacto contigo  
 En el que nos comprometemos a solucionar tu realidad  
 No olvides conservar tu tarjeta Avanzar Contigo  
 Tú también obtén tu Certificado de Compromisos  
 Es la forma de solucionar tu situación personal  
**José Antonio Meade Kuribreña: Tu necesidad es mi compromiso Voz en Off: Vota por MEADE.**

**TARJETA V2  
RV01918-18**

**Voz en off:** ¿Conoces el certificado de Avanzar Contigo?

¿Qué apoyos necesitas para solucionar tu situación personal y familiar?

Para que tu solución se haga realidad

Desprende el certificado firmado

Este es nuestro pacto contigo

En el que nos comprometemos a solucionar tu realidad

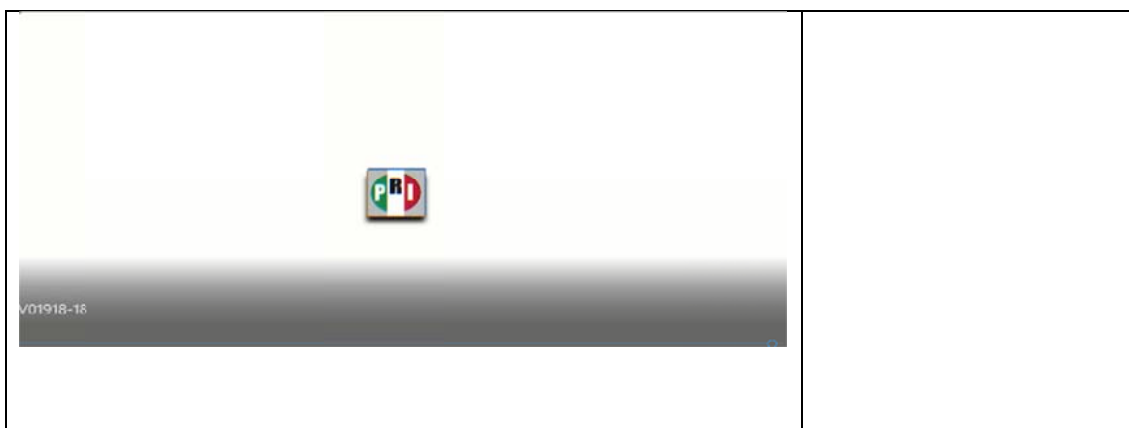
**No olvides conservar tu tarjeta Avanzar Contigo**

Tú también obtén tu Certificado de Compromisos

Es la forma de solucionar tu situación personal

**José Antonio Meade Kuribreña: Tu necesidad es mi compromiso**

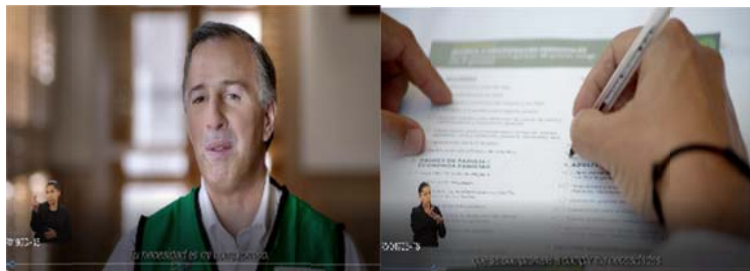
**Voz en off: PRI**



**TARJETA V2  
RA02576-18**

**Voz en Off:** ¿Conoces el certificado de Avanzar Contigo?  
 ¿Qué apoyos necesitas para solucionar tu situación personal y familiar?  
 Para que tu solución se haga realidad  
 Desprende el certificado firmado  
 Este es nuestro pacto contigo  
 En el que nos comprometemos a solucionar tu realidad  
 No olvides conservar tu tarjeta Avanzar Contigo  
 Tú también obtén tu Certificado de Compromisos  
 Es la forma de solucionar tu situación personal  
**José Antonio Meade Kuribreña:** Tu necesidad es mi compromiso  
**Voz en Off:** PRI

**TU NECESIDAD ES MI COMPROMISO  
RV01923-18**



**José Antonio Meade Kuribreña:** Tu necesidad es mi compromiso

**Voz en off:** Avanzar contigo es un programa que se compromete a cumplir tus necesidades cuando Meade llegue a la Presidencia.



**Hombre 1:** Yo lo que quiero es para mi madre, y todos los adultos mayores, una pensión digna para que puedan ellos subsistir.



**Mujer 1:** Le pediría que implementara un programa de guarderías para los hijos de las mujeres trabajadoras.

**Hombre 2:** Meade es una persona transparente y que cumple.


**José Antonio Meade**

	<p><b>Kuribreña:</b> Yo voy a cumplir el sueño de cada mexicano.</p> <p><b>Voz en off:</b> Vota por Meade</p>
---	---


<p align="center"><b>“TU NECESIDAD ES MI COMPROMISO” RA02582-18 [versión radio]</b></p>	
<p><b>José Antonio Meade Kuribreña:</b> <i>Tu necesidad es mi compromiso</i></p> <p><b>Voz en Off:</b> <i>Avanzar Contigo es un programa que se compromete a cumplir tus necesidades cuando Meade llegue a la Presidencia.</i></p> <p><b>Hombre 1:</b> <i>Yo lo que quiero es para mi madre, y todos los adultos mayores, una pensión digna para que puedan ellos subsistir.</i></p> <p><b>Mujer 1:</b> <i>Le pediría que implementara un programa de guarderías para los hijos de las mujeres trabajadoras.</i></p> <p><b>Hombre 2:</b> <i>Meade es una persona transparente y que cumple.</i></p> <p><b>José Antonio Meade Kuribreña:</b> <i>Yo voy a cumplir el sueño de cada mexicano.</i></p> <p><b>Voz en Off:</b> <i>Vota por Meade</i></p>	

Video alojado en *YouTube*, en la cuenta del candidato denunciado.

El contenido del video es el siguiente:

<p align="center"><a href="https://www.youtube.com/watch?v=g6kYdOfU0ts">https://www.youtube.com/watch?v=g6kYdOfU0ts.</a></p>	
	<p>“YoutubeMx”, la cual contiene un vídeo, con duración de un minuto con treinta segundos (00.01.30), debajo del mismo se observan las siguientes referencias: “Esto es el programa avanzar contigo”, “8,121 vistas”, “140”, “149”, “José Antonio Meade”, “publicado el 3 abr. 2018”, “A través del programa “Avanzar Contigo”, José Antonio Meade busca conocer tus necesidades específicas para ayudarte a alcanzar tus metas”.</p> <p>“Nadie mejor que tú conoce lo que necesitas.</p> <p>“Por eso, a través de “AVANZAR Contigo”, el candidato a la presidencia de México José Antonio Meade, <b>busca conocer directamente tus necesidades</b> específicas, para poderte ofrecer soluciones concretas; es decir, crear un gobierno a tu medida.</p> <p>En los próximos días, un voluntario te visitará, para invitarte a participar en la encuesta Avanzar Contigo, mediante la cual, José Antonio Meade podrá <b>conocer tus necesidades de primera mano</b>.</p> <p>El voluntario te aplicará un cuestionario sencillo en el que le puedes platicar tus 3 necesidades más urgentes.</p> <p>Después te preguntará las 3 necesidades que te parezcan más importantes para nuestro país.</p> <p><b>Para poder seguir en contacto contigo.</b></p> <p><b>El voluntario te preguntará algunos datos como tu nombre, correo electrónico y número de celular.</b></p>

## SUP-REP-638/2018

	<p>Todos tus datos estarán protegidos conforme al aviso de privacidad.</p> <p>Al finalizar la encuesta, el voluntario te entregará, un certificado firmado por José Antonio Meade, en el cual se garantiza que conocerá tus necesidades, para responder a ellas, una vez que con tu apoyo llegue a la Presidencia de México.</p> <p>También <b>recibirás una tarjeta que te identificará con Avanzar Contigo.</b></p> <p>Tú decides.</p> <p>Si millones de mexicanos como tú avanzan, México avanza.</p> <p>Eso es avanzar contigo.</p>
---	---