

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, DERIVADO DE LA FIJACIÓN DE MATERIALES PUBLICITARIOS EN LOS VAGONES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO METRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN LOS QUE, A DECIR DEL DENUNCIANTE, SE USURPA EL NOMBRE Y LOGOTIPO DE ESE PARTIDO POLÍTICO, PARA PROMOCIONAR U OFERTAR AL PÚBLICO EN GENERAL PRESUNTOS BENEFICIOS EN MATERIA FISCAL, CUYO OBJETIVO NO ESTA CLARAMENTE PRECISADO, SOLICITANDO PARA ELLO, INFORMACIÓN PERSONAL A LA CIUDADANÍA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR UT/SCG/Q/MORENA/CG/262/2018.

Ciudad de México, a nueve de noviembre de dos mil dieciocho.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El uno de noviembre de dos mil dieciocho, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, escrito de queja signado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra de quien resulte responsable, por la supuesta difusión de propaganda fija en los vagones del Sistema de Transporte Colectivo *Metro*, de la Ciudad de México, en la cual, personas ajenas a la estructura política y administrativa del partido quejoso, utilizan su nombre, logotipo y lema del partido político, además de que solicitan al público la entrega de información personal, supuestamente, para obtener un subsidio de cincuenta por ciento en el pago de IVA.

Por lo anterior, el instituto político denunciante solicitó que se investigara quién o quiénes son los responsables de haber difundido la propaganda objetada, así como el dictado de medidas cautelares, consistentes en ordenar el retiro inmediato de los

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/Q/MORENA/CG/262/2018

carteles denunciados de los espacios públicos donde se encuentran exhibidos, para evitar una afectación irreparable a la imagen del instituto político.

II. REGISTRO DE LA QUEJA, DILIGENCIAS PRELIMINARES, Y RESERVA DE ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y FORMULACIÓN DE PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El mismo uno de noviembre, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/Q/MORENA/CG/262/2018**, ordenándose, entre otras cuestiones, las diligencias de investigación preliminar siguientes:

Sujeto requerido/diligencia	Requerimiento	Resultado
Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral.	Certificar la existencia y contenido de la propaganda objeto de queja, en los vagones de la línea dos del Sistema de Transporte Colectivo <i>Metro</i> , de la Ciudad de México; así como de las páginas de internet referidas en el escrito de queja.	Certificó la existencia de nueve ejemplares de la publicidad materia de queja, en al menos, dos vagones de la línea 2 del Sistema de Transporte Colectivo <i>Metro</i> , así como la existencia de las páginas de internet citadas por el quejoso en su escrito inicial.
Isa Corporativo S.A. de C.V.	Si ha contratado con alguna persona física o moral, la colocación del material publicitario denunciado, detallando, en su caso, la identidad de quien solicitó la colocación de dichos carteles; el lugar o lugares donde se ordenó la fijación de dichos materiales publicitarios y copia certificada del documento donde conste el acto jurídico que sustente dicha publicación.	Informó que no realizó contratación alguna para fijar la propaganda objeto de denuncia.
Sistema de Transporte Colectivo <i>Metro</i> , de la Ciudad de México.	Informara qué área o departamento del sistema es la encargada de autorizar, contratar, conceder o permitir la	Informó que la Subdirección General de Administración y Finanzas, es la encargada de la comercialización de los espacios

Sujeto requerido/diligencia	Requerimiento	Resultado
	colocación de materiales publicitarios en el interior de los vagones, estaciones y demás equipamiento de las líneas del Metro; y si, en su caso, dicha Dirección General o alguna de las áreas del sistema, ha concedido autorización para la colocación del material publicitario cuestionado.	publicitarios y áreas comerciales en el sistema; sin embargo, ese Organismo no ha concedido a persona física o moral autorización para colocar el material publicitario; y que la única persona moral autorizada para la colocación de publicidad es ISA Corporativo S.A. de C.V. Asimismo, señaló que en la motriz 0657, se detectó un pegote no autorizado por la Subgerencia de Administración de Permisos Administrativos Temporales Revocables (PATR's) en una dóvela del interior del carro que mide aproximadamente 40 x 20 cm.

En dicho proveído, también se reservó la admisión de la denuncia, el emplazamiento a los probables responsables y la formulación del proyecto de acuerdo de esta Comisión de Quejas y Denuncias sobre la solicitud de adoptar medidas cautelares para el retiro de la propaganda denunciada.

III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. A fin de allegarse de mayores elementos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral requirió a los partidos políticos con registro ante este Instituto, informaran si habían realizado la publicación de la propaganda objetada, respondiendo, al momento de la emisión del presente acuerdo, los partidos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, siendo uniformes en negar la autoría de la propaganda motivo de queja.

IV. ADMISIÓN, VISTA Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante proveído de nueve de noviembre del año en curso, una vez recabada la información que se detalla en el cuadro anterior, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral acordó la admisión de la denuncia, dar vista con la queja al

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y a la Unidad Técnica de Fiscalización, para que en el ámbito de sus atribuciones procedieran como en Derecho correspondiera; así como la formulación del proyecto de medidas cautelares correspondiente, para ser sometido a la consideración esta Comisión de Quejas y Denuncias, a fin de que, en el ejercicio de sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, Bases I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y párrafo 3, así como 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, fracción II, y párrafo 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación a la normativa constitucional y legal, en materia electoral.

En el particular, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, porque el asunto en análisis versa sobre la difusión de supuesta propaganda política impresa dentro del Sistema de Transporte Colectivo Metro que circula entre el Estado de México¹ y la Ciudad de México, cuya autoría, según el dicho del quejoso, corresponde a personas ajenas a la estructura de MORENA, quienes usurpan el nombre y logotipo que identifican a dicho instituto político, conforme a lo determinado por el Consejo General de este Instituto, mediante resolución INE/CG94/2014, denominado RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL

¹ Lo anterior, porque de las 24 estaciones de esa línea, 1 (**CUATRO CAMINOS**) se ubica en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, SOBRE LA SOLICITUD DE REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL PRESENTADA POR MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL, A.C.

Al respecto, es conveniente tomar en consideración que acorde a lo decidido por el órgano superior de dirección de este Instituto en el acuerdo señalado en el párrafo que antecede, derivado del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales correspondientes, se otorgó el registro como Partido Político Nacional a Movimiento Regeneración Nacional, A. C., bajo la denominación "MORENA", con efectos constitutivos a partir del uno de agosto de dos mil catorce.

En el mismo sentido, es importante no soslayar que, conforme a lo establecido en el artículo 25, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, éstos tienen la obligación de ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, ello con el fin de que sean claramente identificados y distinguidos de otros institutos políticos, así como de otros sujetos de derecho, de modo tal que si personas ajenas a un ente de interés público de esta naturaleza, emplean los elementos que lo identifican —con independencia del propósito de tal proceder—, pueden generar confusión en la ciudadanía respecto de la postura del partido frente a temas de interés público, el cumplimiento de los fines constitucionales que tienen asignados y, eventualmente, sobre sus formas de participación en la vida democrática del país.

En ese hilo conductor, es de tomar en consideración que los partidos políticos, con el fin de dar a conocer a la ciudadanía —entre otras cuestiones— sus posicionamientos frente a los asuntos públicos o de interés general, por ejemplo, políticas hacendarias, establecimiento y operación de programas sociales, o logros de gobierno, emiten propaganda política para promover la participación del pueblo en la vida democrática, el debate político y el escrutinio público de las acciones o programas de Gobierno que respalda o promueve el partido correspondiente, a efecto que, en pleno e informado ejercicio de sus derechos, los ciudadanos adopten una postura afín al instituto político que emite la propaganda en cuestión.

En las condiciones anotadas, toda vez que con base en el artículo 30, párrafo 1, incisos a), b) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral, cuenta entre sus fines los de contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y vigilar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a éstos en particular, y a los ciudadanos en general, es inconcuso que tiene atribuciones para vigilar que el nombre y emblema de los partidos políticos sea utilizado única y exclusivamente por éstos y no por personas ajenas a ellos, con la finalidad de preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, otorgando certeza respecto a su vinculación con la propaganda política que emiten.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

El partido quejoso denunció, en esencia, la presunta utilización de su nombre, lema y emblema, por personas ajenas a su estructura partidaria y administrativa, para ofrecer al público un subsidio del cincuenta por ciento en el IVA, solicitando información de carácter personal al público en general, con el evidente objeto de causar detrimento a MORENA, a su decir, con fines que se orientan hacia un fraude y uso ilícito de información personal de los usuarios del Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México.

PRUEBAS RELEVANTES PARA EL DICTADO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

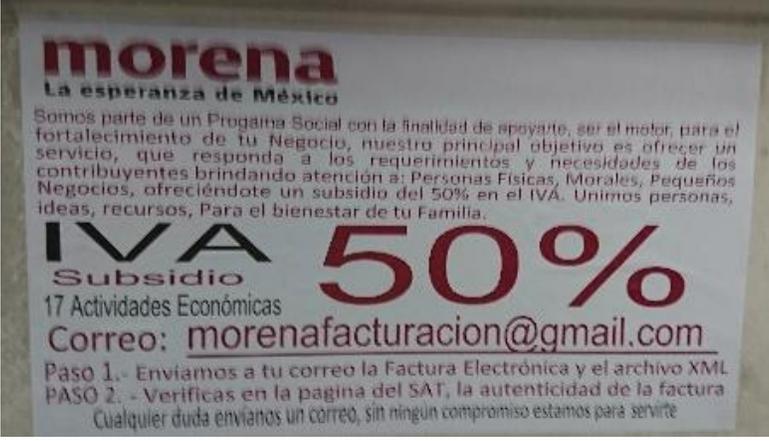
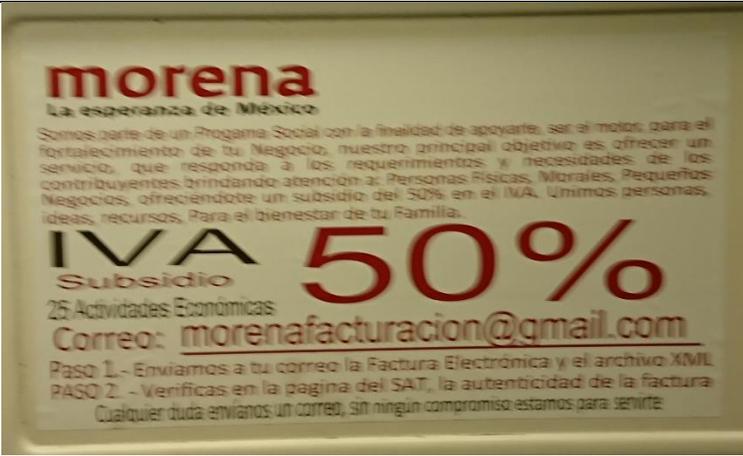
- 1. Acta circunstanciada** instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, número INE/DS/OE/CIRC/OE/1538/2018, en la que se certificó la existencia de nueve ejemplares del material publicitario objeto de queja en dos vagones que circulan en la línea 2 del Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México;
- 2. Acta circunstanciada** instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, número INE/DS/OE/CIRC/OE/1537/2018, en la que se certificó la existencia y contenido de un *tweet* publicado en la cuenta @MVivant, en el cual se inserta una fotografía de la propaganda denunciada.

3. **Oficio** número GJ/SELIP/621/2018, firmado por el Subgerente de Estudios Legales e Información Pública, del Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México, a través del cual informa que ese organismo, no ha concedido a persona física o moral autorización para la colocación del material publicitario; que la única persona moral autorizada para la colocación de publicidad en vagones es ISA Corporativo S.A. de C.V.; y que entre los trenes asignados a la línea 2, existe el tren Motrices 0656/0657 y que en la motriz 0657 se detectó un pegote no autorizado por la Subgerencia de Administración de Permisos Administrativos Temporales Revocables, en una dóvela del interior del carro, cuya descripción coincide con el material objeto de queja.
4. **Cinco fotografías**, insertas en el escrito de queja, de las cuales, dos corresponden, presuntamente, al interior de un tren del Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México, en las que se aprecia, destacadamente, el material publicitario denunciado; y tres más, correspondientes a un monitor de computadora en las que se aprecia la publicación del *tweet* alojado en la página <https://www.trendsmap.com/twitter/tweet/1053051560823910400>.
5. **Escrito** signado por el representante legal de ISA Corporativo S.A. de C.V., a través del cual informa que no contrató con persona alguna la colocación del material objeto de queja.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

- Existen, al menos, nueve carteles, de dos tipos diferentes, que coinciden sustancialmente con el material publicitario denunciado, cuyo contenido es el siguiente:

<p>TIPO A</p> <p>Ocho ejemplares</p>	
<p>TIPO B</p> <p>Un ejemplar</p>	

- La publicación de dichos materiales no fue instruida ni realizada por MORENA, ni por personas vinculadas con sus actividades, de conformidad con su propio dicho;
- La fijación de publicidad en el interior de los trenes del Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México, sólo puede ser realizada por ISA Corporativo S.A. de C.V., con base en el *Permiso Administrativo Temporal Revocable a título oneroso* otorgado por el entonces Gobierno del Distrito Federal, por conducto de su Oficialía Mayor;

- ISA Corporativo S.A. de C.V. no contrató, autorizó, ordenó ni realizó la fijación de los materiales publicitarios denunciados; y
- Los partidos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, no realizaron ni instruyeron la colocación de la propaganda objetada.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) Apariencia del buen derecho.
- b) Peligro en la demora.
- c) La irreparabilidad de la afectación.
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas, se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho— unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, sólo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento, 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 segundo elemento consiste, en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

La situación mencionada obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

Dada la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas y, en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se

refieran a hechos objetivos y ciertos, no así respecto de aquellos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser 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, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MARCO JURÍDICO

El artículo 41 de la Constitución federal, en su Base I, reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público; así como, las funciones y finalidades que tienen constitucionalmente asignadas, entre las que destaca la de propiciar la participación del pueblo en la vida democrática; y en su Base III, apartado A,

establece que los institutos políticos tendrán derecho, de forma permanente, al uso de los medios de comunicación social.

En el mismo sentido, el artículo 159, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, en la forma y términos establecidos en la ley.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos establece las obligaciones que se imponen a los partidos políticos, entre ellas, de manera expresa, la de **ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los que identifican a los demás partidos.**

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 34/2010 de rubro **EMBLEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES. CONCEPTO**²; señaló que el emblema de los partidos políticos es “...*la expresión gráfica, formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquiera otra expresión simbólica, que puede incluir o no alguna palabra, leyenda o lema*”.

De igual forma la Sala Superior, en su ejercicio jurisdiccional, emitió la tesis LXII/2002,³ la cual, por el criterio que informa, resulta orientadora al establecer el objeto que tiene un emblema partidista, como se observa:

EMBLEMA DE UN PARTIDO POLÍTICO. SU OBJETO JURÍDICO.- De una interpretación sistemática y funcional del artículo 27, apartado 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el conjunto normativo del mismo ordenamiento, **el emblema tiene por objeto caracterizar al partido político o la coalición con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales o de cualquier especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado**, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y

² Consultable en la página <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2034/2010>.

³ Consultable en la página <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%20LXII/2002>.

al color o colores señalados en sus estatutos, y aunque resulte factible que mediante un emblema se pueda identificar a una parte de un todo, como suele ocurrir en los casos de las marcas, o pudiera considerarse aceptable que se identifique individualmente a ciertos miembros de una persona moral, sean sus directivos, afiliados, etcétera, en el ámbito positivo de la legislación electoral federal, el objetivo perseguido con el emblema es muy claro y muy concreto, y está consignado en la ley expresamente, de manera que la calidad representativa que le es inherente al concepto, debe encontrarse necesariamente en relación con la persona moral, el partido político nacional al que corresponda, o con el conjunto de éstos que se coaligan. Lo anterior se robustece si se atiende a que con la formación correcta y adecuada y **el uso permanente y continuo del emblema por parte de los partidos políticos en sus diversas actividades y actos de presencia, puede constituir un importante factor para que dichos institutos penetren y arraiguen en la conciencia de la ciudadanía**, y esto a su vez puede contribuir para el mejor logro de los altos fines que les confió la Carta Magna en el sistema constitucional de partidos políticos, porque al ser conocidos y lograr cierto arraigo en la población, **se facilitará de mejor manera que puedan promover la participación del pueblo en la vida democrática**, contribuir así a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público en conformidad con los principios constitucionales y legales con los que se conforma el sistema electoral.

Énfasis añadido

Para mayor precisión, el Diccionario Electoral publicado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)⁴ define emblema y logotipos electorales:

EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES.

Símbolos que identifican a los partidos políticos o a las candidaturas.

[...]

1. **Las razones jurídicas** se identifican mucho con la regulación de marcas en el derecho comercial. Las leyes modernas de partidos exigen una forma impresa, exclusiva y peculiar, **para distinguir visiblemente a cada partido**. Incluso estos

⁴ Diccionario Electoral publicado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Programa especializado del Instituto de Derechos Humanos, Pág. 267., consultable en la dirección URL http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf

emblemas son objeto de disputas en los casos en que distintos grupos reclaman la paternidad del nombre de un partido.

2. **Las razones prácticas** se vinculan a las elecciones. Por una parte, los emblemas **cumplen una función en la información** y la propaganda electoral, encarnando el pluralismo de la competitividad y **fomentando la identificación del elector con el partido**. Los emblemas **simplifican la propaganda y producen incentivos subjetivos en el electorado**.

Por otra parte, dentro de las razones prácticas de los emblemas, se encuentra la identificación de los candidatos en la papeleta durante el acto de votar. **Obviamente esto sirve a los analfabetos en aquellos países donde tienen derecho a voto**. Pero, además, es útil para **gran parte de la población que, a raíz de la propaganda, identifica su candidato con el emblema más que por su nombre**.

Énfasis añadido

Así, la importancia del emblema, en asociación con la denominación y color o colores del partido político de que se trate, estriba en que es la manera más directa, sencilla y clara para distinguirlos no sólo de otros partidos políticos, sino también de otros sujetos de derecho, con el fin de facilitar a esos entes de interés público, cumplir con uno de los fines torales que les asigna el orden jurídico mexicano, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática.

De este modo, es válido concluir que el objeto primordial de que los partidos políticos cuenten con un emblema, reside en identificar e individualizar a un partido político de entre sus pares, así como distinguirlo de otros sujetos de derecho, permitiendo a los electores en particular, y a la sociedad en general, entre otros aspectos, conocer con certeza que la propaganda política en la cual aparece el emblema, nombre y, en su caso, lema de un partido político, corresponde específicamente a éste y no a uno diferente o, incluso, a un sujeto de derecho diferente, y decidir, de manera libre, responsable e informada, si comparte o no, *los programas, principios e ideas que postulan*, de la manera que lo refiere el artículo 41, Base I, de la Ley Fundamental, pues en asociar con claridad y certeza una

ideología particular con el partido político que la sostiene —identificado por el emblema, nombre y en su caso, lema que le corresponde—, estriba la identificación del elector con alguna de las alternativas que ofrece el sistema electoral imperante en nuestro país, en el que juegan un papel preponderante los partidos políticos.

Bajo de esta línea argumentativa, se debe destacar que respecto de la propaganda que emiten los partidos políticos —dentro o fuera del proceso— la Sala Superior y esta autoridad administrativa electoral han establecido los siguientes parámetros:

- La propaganda que difundan los partidos políticos, —en la etapa intraprocesal o interprocesal electoral—, debe observar los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.
- La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país e incrementar el número de sus afiliados.
- La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

Por otro lado, en lo que se refiere al Sistema de Transporte Colectivo Metro, de la Ciudad de México, se trata de es un Organismo Público Descentralizado, cuyo objeto es la operación y explotación de un tren rápido, movido por energía eléctrica, con recorrido subterráneo, superficial para dar movilidad a usuarios de la Ciudad de México y diversos municipios del Estado de México que se ubican la zona Metropolitana del Valle de México.

En efecto, conforme a lo establecido en los artículos 2, 3, 4 y 56 del Estatuto Orgánico de dicho Sistema, éste es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Paraestatal de la Ciudad de México, con autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, que ajustará sus actividades a las políticas que establezca su Consejo de Administración, contando entre sus órganos internos con una subdirección General de Administración y Finanzas, encargada, entre otras cuestiones, de la comercialización de los espacios publicitarios y áreas comerciales de los bienes que integran el patrimonio del Sistema.

Asimismo, conforme a lo informado por la Subgerencia de Estudios Legales e Información Pública del Sistema, la única persona moral autorizada para la colocación de publicidad en vagones, es Isa Corporativo S.A. de C.V., al tenor del *Permiso Administrativo Temporal Revocable a título oneroso* otorgado por el entonces Gobierno del Distrito Federal.

II. MATERIAL DENUNCIADO

En el escrito de queja que dio lugar al procedimiento sancionador señalado al rubro, MORENA señaló la existencia de un anuncio adherido al área destinada a la publicidad dentro de los vagones de la línea 2 del Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México, con el contenido siguiente:

morena

La esperanza de México.

Somos parte de un Programa Social con la finalidad de apoyarte, ser el motor, para el fortalecimiento de tu Negocio nuestro principal objetivo es ofrecer un servicio, que corresponda a los requerimientos y necesidades de los contribuyentes brindando atención a: Personas Físicas, morales, Pequeños Negocios, ofreciéndote un subsidio del 50% en el IVA. Unimos personas, ideas, recursos, Para el bienestar de tu Familia.

IVA

Subsidio 50%

17 Actividades Económicas

Correo: morenafacturacion@gmail.com

Paso 1.- Enviamos a tu correo la Factura Electrónica y el archivo XML

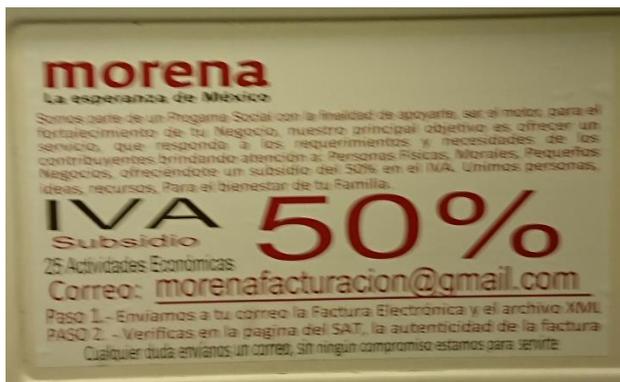
Paso 2. Verificas en la página del SAT, la autenticidad de la factura

Cualquier duda envíanos un correo, sin ningún compromiso estamos para servirte

En dicho escrito, el partido quejoso insertó dos fotografías de dicha propaganda, mismas que se reproducen enseguida:



Cabe señalar en este punto, que la propaganda denunciada se identifica con el tipo "A" del apartado de conclusiones preliminares del presente acuerdo, del cual se encontraron ocho ejemplares; sin embargo, es de resaltar que la inspección realizada por la Oficialía Electoral de este Instituto, se encontró un tipo de propaganda sustancialmente coincidente con la denunciada, cuya imagen se inserta enseguida:



El texto del cartel es el siguiente:

“morena

La esperanza de México

Somos parte de un Programa Social con la finalidad de apoyarte, ser el motor, para el fortalecimiento de tu Negocio nuestro principal objetivo es ofrecer un servicio, que corresponda a los requerimientos y necesidades de los contribuyentes brindando atención a: Personas Físicas, Morales, Pequeños Negocios, ofreciéndote un subsidio del 50% en el IVA. Unimos personas, ideas, recursos, Para el bienestar de tu familia.

IVA

Subsidio50%

25 Actividades Económicas

Correo: morenufacturacion@gmail.com

Paso 1.- Enviamos a tu correo la Factura Electrónica y el archivo XML

PASO 2.- Verificas en la página del SAT, la autenticidad de la factura

Cualquier duda envíanos un correo, sin ningún compromiso estamos para servirte”

III. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **PROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares solicitadas por MORENA, habida cuenta que, bajo la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, los mensajes contenidos en los materiales propagandísticos, denunciados **no son atribuibles a MORENA,**

mismos que pueden ser fácilmente confundidos por el público en general, con propaganda política legítima emitida por el partido político que, como integrante de la coalición “Juntos Haremos Historia”, ganó las elecciones para Presidente de la República, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la mayoría legislativa en la Ciudad de México y el Estado de México, entidades que toca el recorrido de la línea 2 del Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México, afectando el principio de certeza rector de la materia electoral, pues no fue ordenada ni publicada por el partido político quejoso en ejercicio de su derecho de hacer uso de los medios de comunicación social para emitir su propaganda política, es decir, sus posicionamientos y propuestas frente a temas de interés general.

Para arribar a la anterior conclusión, es preciso tomar en consideración las particularidades y contexto que rodean al presente caso, mismas que permiten inferir, bajo la apariencia del buen derecho, que la población general, derivado de la inserción del nombre y emblema del partido quejoso, podría concluir que la operación del “*Programa Social*” que obedece a la finalidad de “*ser el motor para el fortalecimiento de tu Negocio*”, así como de “*ofrecer un servicio que responda a los requerimientos y necesidades de los contribuyentes brindando atención a Personas Físicas, morales, Pequeños Comercios ofreciéndote un subsidio del 50% en el IVA*” (Impuesto al Valor Agregado) es del partido político MORENA, cuyos elementos de identificación aparecen a color y en una proporción destacada en el cuerpo del cartel respectivo, de manera que nos encontramos en presencia de **propaganda política posiblemente ilícita, debido a que no fue emitida por el partido político al que se atribuye**, misma que podría generar confusión en la ciudadanía.

En efecto, como antes quedó dicho, la propaganda política es el medio a través del cual un partido político somete al conocimiento del público en general, su postura frente a temas de interés público, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.

Asimismo, es importante considerar que es obligación de los partidos políticos ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados o que los caractericen, según el caso, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes.

Así, la interpretación sistemática y funcional del marco normativo aplicable al caso, conduce a concluir que la propaganda política precisa de la identificación de su autor o responsable, es decir, del partido político que la emite, colmando el vínculo entre estos dos elementos (emisor y mensaje), de manera que si éste vínculo resulta falaz o impreciso, la propaganda en cuestión deviene ilegal, pues quien la emite no es el partido político que se identifica en ella.

En efecto, si se considera que el propósito principal de la propaganda política reside en difundir toda clase de información atinente a los principios y programas que postulan los partidos políticos, con miras a promover la participación del pueblo en la vida democrática, se hace necesario que la identificación del emisor del mensaje sea verídica y precisa, pues de lo contrario, se atentaría contra el principio de certeza que orienta la materia electoral, y confundir a la ciudadanía que podría válidamente concluir que la propaganda política corresponde al partido político cuyo nombre y emblema aparece inserto en los elementos publicitarios correspondientes.

Ello, porque toda la regulación y dinámica del modelo de comunicación política de la actual legislación se centra en la promoción de un debate de ideas de corte democrático: esto es, de un intercambio de posturas y visiones del mundo que sea abierto, vigoroso, propositivo y provechoso de cara a la sociedad, y para este propósito, la información acerca de la autoría de las diferentes expresiones que circulan en dicho intercambio resulta fundamental desde el punto de vista del electorado.

Bajo estas consideraciones y desde una mirada en sede cautelar, se concluye que si bien aparentemente la propaganda que se analiza guarda similitud con la que ha emitido el partido político denunciante, atento que se puede observar el emblema y color de MORENA, lo cierto es que ese partido político desconoció dicha publicidad y, por tanto, no se puede tener por cierto que es responsable de la misma, lo que pudiera ser contrario a derecho por las razones y fundamentos antes expuestos, por lo que permitir que continúe la difusión de ese material podría generar confusión en la ciudadanía y, por ende, una eventual vulneración al principio de certeza.

Por otra parte, es importante no perder de vista que el contenido de la propaganda denunciada se refiere medularmente a ofrecer un supuesto subsidio de cincuenta por ciento en el pago del Impuesto al Valor Agregado, es decir, de una carga fiscal de carácter federal, por lo que esta Comisión considera oportuno y apegado a derecho dar vista al Sistema de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que, en el ámbito de sus atribuciones, proceda en los términos que en derecho corresponda.

Debido a lo anterior, a fin de prevenir que se prolongue la afectación al principio de certeza a que se ha hecho referencia, lo procedente es **ordenar**, con fundamento en lo establecido en el artículo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo previsto en el numeral 20 del Reglamento de Quejas y Denuncias, **para que de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo**, retiren todos los elementos publicitarios que coincidan con la descripción de la propaganda denunciada, que se encuentre colocada en los bienes de dicho sistema, así como cualquier otra similar a ella que se llegase a colocar una vez retirada la existente, informando a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, las acciones que tomen para el cumplimiento de lo ordenado por esta Comisión.

Lo anterior, tanto a la autoridad que tiene bajo su imperio la administración y custodia de los bienes en los que encuentran adheridos los carteles detallados en el apartado de conclusiones preliminares (Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México), como a la persona moral autorizada para colocar materiales publicitario en dichos bienes (ISA Corporativo S.A. de C.V.), al tenor del *Permiso Administrativo Temporal Revocable a título oneroso* otorgado por el entonces Gobierno del Distrito Federal, a la empresa antes mencionada.

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas y su responsable, cuestión que, en su caso, será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnable mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 468 párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitada por MORENA, en términos de los argumentos del considerando **CUARTO** del presente acuerdo, a fin de preservar del peligro en la demora, el principio de certeza sobre la autoría de la propaganda denunciada.

SEGUNDO. Se ordena al Sistema de Transporte Colectivo *Metro* de la Ciudad de México y a ISA Corporativo S.A. de C.V. **para que de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo**, retiren todos los elementos publicitarios que coincidan con la descripción de la propaganda denunciada, que se encuentre colocada en los bienes de dicho sistema, así como cualquier otra similar a ella que se llegase a colocar una vez retirada la existente, informando a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, las acciones que tomen para el cumplimiento de lo ordenado por esta Comisión.

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 tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Octogésima Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de votos de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y con el voto en contra del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ