

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-31/2016

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

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

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIADO: AGUSTÍN JOSÉ
SÁENZ NEGRETE, BEATRIZ
CLAUDIA ZAVALA PÉREZ Y
MAURICIO I. DEL TORO HUERTA

Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** el acuerdo ACQyD-INE-24/2016, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹ dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/25/2016, a través del cual se declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, relacionadas con la difusión de spots en los tiempos de radio y televisión a que tiene derecho el Partido Acción Nacional durante el periodo de intercampaña, en diversos Estados que

¹ En lo sucesivo, Comisión de Quejas o Comisión responsable.

se encuentran en proceso electoral, y que podrían constituir un uso indebido de la pauta, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El nueve de marzo de dos mil dieciséis, el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó denuncia en contra del Partido Acción Nacional y de Ricardo Anaya Cortés, Presidente Nacional de dicho instituto político, por el presunto uso indebido de la pauta, al considerar que los spots difundidos durante el periodo de intercampaña en los Estados de Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, en los que aparece el citado dirigente, no tienen un contenido genérico.

En la citada denuncia se solicitó la adopción de medidas cautelares para el efecto de que: *i)* se constatará la existencia y contenido de los spots denunciados, y *ii)* hecho lo anterior, se ordenara el cese de su difusión.

2. Admisión y reserva. Mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, entre otras cuestiones, admitió la denuncia, y reservó el pronunciamiento respecto a las medidas cautelares solicitadas, hasta que se concluyera la investigación preliminar.

3. Acuerdo impugnado. El once de marzo de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas declaró **improcedente** la

adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de los spots denunciados.

4. Recurso de revisión. Inconforme con el acuerdo precisado en el punto anterior, el trece de marzo de dos mil dieciséis, el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

5. Recepción y turno. Recibido el citado medio de impugnación, se ordenó integrar el expediente y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Escrito por el que se informa la comparecencia del tercero interesado. A las dieciocho horas con quince minutos del quince de marzo de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior se recibió el escrito presentado por Francisco Gárate Chapa, ostentándose como *“representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*, en el cual informa que **dentro del plazo de las setenta y dos horas** que le conceden los artículos 17, párrafos 1, inciso b) y 4, 40 a 48 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación², en relación con los artículos 1 y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³,

² En adelante Ley de Medios

³ Con posterioridad Constitución

comparecerá como tercero interesado al presente recurso de revisión, el cual fue publicado en los estrados del Instituto Nacional Electoral a las quince horas del pasado trece de marzo del presente año.

7. Comparecencia de tercero interesado. El dieciséis de marzo posterior, se recibió el escrito suscrito por el citado representante del Partido Acción Nacional, a través del cual comparece dicho instituto político al presente medio impugnativo en calidad de tercero interesado.

8. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió a trámite el recurso y, al no existir trámite pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el que se impugna un acuerdo relacionado con la procedencia de medidas cautelares dentro de un procedimiento especial sancionador.

2. Procedencia

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, de la Ley de Medios, en los términos siguientes:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

2.2. Oportunidad. El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado al recurrente a las catorce horas con cuarenta y un minutos del once de marzo de dos mil dieciséis, en tanto que el recurso de revisión se interpuso a las once horas con veintisiete minutos del trece de marzo del año en curso, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas establecido para tal efecto.

2.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, puesto que el recurso es promovido por un partido político nacional a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2.4. Interés jurídico. Se surte en la especie, porque el recurrente controvierte el acuerdo mediante el cual se negó su

solicitud de medidas cautelares, y considera que el presente medio es el idóneo para resarcir los derechos que considera violados.

2.5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

3. Estudio de las causas de improcedencia que hace valer el tercero interesado en su escrito de comparecencia.

Al comparecer a la presente instancia, el Partido Acción Nacional expone que el medio de impugnación es improcedente por cuanto hace a los spots transmitidos en los Estados de Durango (Juntos 1D y Juntos 1D1) y Tamaulipas (Juntos 1 Tam y Juntos 1TM1), pues, en su concepto, se actualizan las siguientes causas de improcedencia:

a) Actos consentidos tácitamente y cosa juzgada.

El tercero interesado alega que el presente medio impugnativo es improcedente y, por ende, debe desecharse, por cuanto hace a los promocionales transmitidos en los Estados de Durango y Tamaulipas, en virtud de que con anterioridad el propio Partido Revolucionario Institucional presentó sendas quejas en las cuales también solicitó medidas cautelares y, en su momento, fueron negadas por la Comisión de Quejas, sin que tales determinaciones fueran controvertidas en tiempo y forma.

Deben desestimarse las alegaciones precisadas, pues, por una parte, se advierte que si bien es verdad que con anterioridad a la denuncia materia del presente recurso de revisión, la Comisión de Quejas y Denuncias negó las medidas cautelares respecto de los spots precisados, también lo es que el objeto de denuncia en aquéllos casos no resultó idéntico –como lo pretende hacer valer el tercero interesado– a la denuncia que originó la presente instancia.

Aunado a ello, debe tenerse presente que una denuncia de propaganda potencialmente contraria a la normativa electoral **puede tener efectos distintos en función de la temporalidad en que se presentó la queja correspondiente, incluso en caso de que se cuestionen los mismos hechos o la misma propaganda**, es decir, puede presentarse el caso de la misma propaganda objeto de denuncia resulte ajustada a derecho en cierta oportunidad y, con posterioridad, configure alguna infracción legal, en función del momento o etapa del proceso electoral de que se trate.

De ahí que, contrariamente a lo expuesto por el tercero interesado, no puede considerarse en automático que se ha consentido tácitamente la improcedencia de las medidas cautelares antes decretadas –y no impugnadas–, cuando las mismas se soliciten incluso por el mismo sujeto en una diversa temporalidad, pues, en caso de que se presente una queja subsecuente en la que de nueva cuenta se pida el cese o suspensión de la misma propaganda, la autoridad a cargo de pronunciarse sobre la medida cautelar deberá valorar dicho aspecto a la luz de los posibles nuevos planteamientos que se

SUP-REP-31/2016

exponen y a partir del contexto temporal del proceso que transcurre.

Lo anterior, sobre todo, tomando en consideración que en este tipo de asuntos los partidos políticos no alegan la vulneración a un derecho o prerrogativa que exclusivamente repercute en su esfera jurídica, sino que, por el contrario, la posible violación al bien jurídico tutelado cuando se alega el uso indebido de pautas en radio y televisión, puede eventualmente vulnerar principios constitucionales que rigen la materia electoral, como es el de equidad, cuya observancia es de especial trascendencia y de interés general, al ser un presupuesto indispensables para la validez de la elección.

Aunado a lo anterior, se estima incorrecto lo alegado en torno a que en el caso se actualiza el principio de cosa juzgada, pues esta Sala Superior ha considerado que los elementos uniformemente admitidos por la doctrina y la jurisprudencia para actualizar la figura de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia, así como en la causa invocada para sustentar dichas pretensiones y, en la especie, no se actualiza el último de los supuestos referidos, pues se advierte que las causas invocadas en ambas quejas no son idénticas y fueron planteadas en temporalidades distintas, por lo que existen razones jurídicas como las señaladas con antelación que justifican la necesidad de que la autoridad electoral nacional estudiara los planteamientos expuestos tanto las quejas precisadas, como en la que dio origen al presente

recurso, así como las respectivas solicitudes de adoptar medidas cautelares.

Aunado a ello, se estima incorrecto el argumento que se analiza, en virtud de que esta Sala Superior no ha emitido previamente algún pronunciamiento o tomado una decisión de fondo precisa, clara e indubitable sobre los promocionales precisados; por ende, si de acuerdo con la *ratio essendi* de la jurisprudencia de rubro “COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”, la finalidad de dicha figura jurídica consiste en proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir **sentencias distintas** en asuntos estrechamente unidos o dependientes de la misma causa, y, en el caso, no se acredita la existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente, se concluye que no puede actualizarse la causa de improcedencia que expone el tercero interesado.

b) Frivolidad.

Finalmente, también se desestima el planteamiento del Partido Acción Nacional relativo a que el presente recurso de revisión resulta frívolo, pues esta Sala Superior ha interpretado dicha causal de improcedencia en el sentido de que la frivolidad de un medio de impugnación implica su total intrascendencia o carencia de sustancia y, en la especie, de la lectura de la demanda se puede concluir que, de resultar fundados los agravios del recurrente, conducirían a la revocación del acto controvertido para proteger el principio de equidad en la

contienda electoral que se desarrolla en las entidades federativas en las que se transmitieron los promocionales cuestionados, circunstancia que hace patente la relevancia de la cuestión jurídica que se plantea en la presente instancia.

4. Cuestión previa

Toda vez que en el escrito presentado el quince de marzo del presente año, Francisco Gárate Chapa⁴, ostentándose como representante propietario del Partido Acción Nacional, solicita a esta Sala Superior resolver el presente recurso hasta que haya transcurrido el plazo ordinario de setenta y dos horas que los artículos 17, párrafos 1, inciso b) y 4, 40 a 48 y 110 de la Ley de Medios le conceden a los terceros interesados para comparecer a los medios de impugnación, procede que esta Sala Superior se pronuncie sobre esta cuestión procesal de manera previa a la resolución del fondo de la controversia.

La petición del partido se sustenta en la premisa de que en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador se debe aplicar el plazo ordinario establecido en las reglas comunes para los medios de impugnación en materia electoral; sin embargo, esa premisa es inexacta, como enseguida se comprueba.

En la doctrina algunos autores definen al tercero interesado como la persona que participa dentro de un proceso en forma

⁴ A quien en diversos medios de impugnación esta Sala Superior le ha reconocido el carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General, por ejemplo, en los expedientes SUP-REP-29/2016, SUP-REP-492/20015 y acumulados, entre otros.

espontánea o cuando ha sido llamada a éste con interés en la resolución de un litigio, siempre que comprueben que es fundada su intervención. Estas nociones teóricas no son acordes con la figura prevista en la legislación electoral respecto al tercero interesado, porque **la ley otorga la calidad de parte dentro de los medios de impugnación a los terceros interesados**,⁵ cuando las definiciones doctrinales los ubican como personas ajenas a las partes del proceso,⁶ que comparecen o son llamadas a juicio con la finalidad de prestar auxilio a los tribunales, sin que el resultado del fallo las afecte.

De esta manera, el tercero interesado en materia electoral puede ubicarse dentro de lo que la doctrina comúnmente denomina como **tercero opositor coadyuvante** o bien, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación como **tercero perjudicado**, porque la pretensión del que comparece a juicio se opone necesariamente a la del actor.

En efecto, conforme con el artículo 12 de la Ley de Medios son partes en el proceso, el actor, la autoridad u órgano que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna y el **tercero interesado**, entendiéndose a éste, como el ciudadano, partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, *con*

⁵ Artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, que dice: "1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: [...] c) El tercero interesado, que es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor."

⁶ Ramos Méndez, Francisco, Enjuiciamiento Civil, tomo I, J.M.Bosch, Barcelona, 1997, pág. 90. Díaz, Clemente A, "Carta misiva cursada al Dr. Roland Arazki" (inédita) así como Montero Aroca, Juan. La intervención Adhesiva Simple, p.188. citados por González, Atilio Carlos en La legitimación de los terceros en el proceso civil, p.276, en "La Legitimación: homenaje al profesor doctor Lino Enrique Palacio," Augusto M. Morelio (Coordinador) Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.

*un interés en la causa derivado de un **derecho incompatible con el que pretende el actor.***

En ese sentido, conforme con lo dispuesto en la Ley de Medios, el tercero interesado es parte en el proceso jurisdiccional y se caracteriza por tener un derecho que se opone al que pretende el actor, el cual, es compatible al de la autoridad u órgano partidista que emitió el acto cuya legalidad se cuestiona por el actor.

Ha sido criterio de esta Sala Superior,⁷ que tiene el carácter de tercero interesado el ciudadano, partido político, coalición, candidato, organización o agrupación política, **siempre que aduzca una pretensión incompatible con la del actor**, y que los terceros interesados **pueden defender los beneficios que les reporten los actos o resoluciones electorales**, cuando éstos se vean en riesgo de resultar afectados con motivo de la interposición de algún medio de impugnación hecho valer por otro sujeto, interés derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor, que los convierte en coadyuvantes con la autoridad responsable, que subsiste y justifica su intervención, inclusive para hacer valer nuevos juicios o recursos contra las resoluciones que ahí se dicten, en la medida en que los beneficios por ellos obtenidos con el acto electoral se puedan ver disminuidos o afectados, en cualquier grado o proporción, con la resolución que recaiga en la impugnación hecha por una persona distinta.

⁷ Tesis XV/2010 de rubro: TERCERO INTERESADO. TIENE ESE CARÁCTER QUIEN ADUZCA UNA PRETENSIÓN INCOMPATIBLE, AUN CUANDO SE TRATE DE ÓRGANOS DEL MISMO PARTIDO POLÍTICO, visible en la p. 1722 de la Compilación Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012, Volumen 2, Tomo II.

Esta Sala Superior también ha considerado, que la intervención del tercero **no puede variar la integración de la litis**, puesto que, por su naturaleza y finalidad dentro del proceso jurisdiccional, **no le es jurídicamente posible combatir los actos que tiendan a que el acto o resolución de la autoridad prevalezca en los términos en que fue emitido**, porque dicha resolución es acorde o coincidente con el único interés que puede perseguir y defender en el medio de impugnación.⁸

En otras palabras, dentro de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral, el tercero interesado **sólo puede salvaguardar la utilidad que le reporta el acto o resolución primigenio y no aprovechar la etapa procesal para plantear una pretensión distinta o concurrente a la del actor y modificar de esa manera la litis**, *porque ésta se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme para demostrar su ilegalidad;*⁹ y en su caso, con los motivos y fundamentos aducidos en el informe circunstanciado, en virtud a que, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional¹⁰ que su contenido puede generar una presunción de que lo asentado en él, sobre el aspecto particular en análisis, es congruente con la realidad.

⁸ Tesis XXXI/2010 de rubro: TERCEROS INTERESADOS. SÓLO TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA COMBATIR LAS DECISIONES QUE AFECTEN LOS BENEFICIOS QUE LES REPORTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS POR EL ACTOR, visible en las páginas 1723 y 1724 de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tesis, Volumen 2, Tomo II.

⁹ Tesis XLIV/98 de rubro: INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS, consultable en la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis, volumen 2, tomo I, páginas 1201 y 1202

¹⁰ Tesis XLV/98 de rubro: INFORME CIRCUNSTANCIADO. SU CONTENIDO PUEDE GENERAR UNA PRESUNCIÓN, consultable en la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis, volumen 2, tomo I, página 1203 y 1204.

SUP-REP-31/2016

En el caso particular, la petición consiste en que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se aplique el plazo ordinario de setenta y dos horas que prevé el artículo 17, párrafos 1, inciso b), y 4 de la Ley de Medios, en relación con los artículos 40 a 48 y 110 de la propia ley, para que comparezcan los terceros interesados; sin embargo, como se adelantó, dicho plazo no resulta aplicable a este tipo de recurso, como enseguida se comprueba.

Los artículos 17, párrafos 1, inciso b) y 4, 109 y 110 de la Ley de Medios establecen:

Artículo 17

1. La autoridad u órgano partidista, según sea el caso, que reciba un medio de impugnación, en contra de sus propios actos o resoluciones, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá:

[...]

b) Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un **plazo de setenta y dos horas** se fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito.

[...]

4. **Dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1** de este artículo, los **terceros interesados** podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, mismos que deberán cumplir los requisitos siguientes:

Artículo 109

1. Procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra:

a) De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral;

SUP-REP-31/2016

b) De las **medidas cautelares** que emita el Instituto a que se refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución, y

c) Del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

2. La Sala Superior del Tribunal Electoral será competente para conocer de este recurso.

3. El **plazo** para **impugnar** las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral referidas en el presente artículo, será de **tres días**, contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución correspondiente, **con excepción del recurso que se interponga en contra de las medidas cautelares** emitidas por el Instituto, en cuyo caso el plazo será de **cuarenta y ocho horas**, contadas a partir de la imposición de dichas medidas.

Artículo 110

1. Para la **tramitación**, sustanciación y **resolución** del recurso previsto en este Libro, serán aplicables, **en lo conducente**, las reglas de procedimiento establecidas en esta Ley y en particular las señaladas en el recurso de apelación contenidas en el Título Tercero del Libro Segundo.

Como se aprecia, la tramitación, sustanciación y resolución del recurso de revisión tiene características procesales específicas, dada la naturaleza de la materia que en dicho medio se juzga. Dentro de las diferencias, se encuentran las inherentes al plazo previsto para la presentación de la demanda, el cual se reduce de cuatro a tres días, para cuando se impugnan las sentencias emitidas por la Sala Especializada y de cuatro días a **cuarenta y ocho horas**, cuando la materia de impugnación se relaciona con **medidas cautelares**.

La reducción del plazo para el acceso a la tutela judicial efectiva se justifica, debido a la inmediatez que requiere la solución de estos asuntos, pues la materia que se juzga se encuentra estrechamente vinculada con posibles infracciones a la

SUP-REP-31/2016

normativa electoral, que tienen efectos inmediatos en el proceso electoral, sobre todo cuando la materia se relaciona con las medidas cautelares, dada su naturaleza sumaria y el carácter urgente de su tramitación por su función preventiva y tutelar.¹¹

Si bien es cierto que el artículo 17, párrafos 1, inciso b), y 4 de la Ley de Medios refiere que los terceros interesados pueden comparecer en el plazo de setenta y dos horas a los medios de impugnación, también lo es, que dicho precepto debe interpretarse de manera sistemática con lo previsto en los artículos 109 y 110 de la propia ley, de tal forma que se armonice el derecho que tienen las personas que estimen tener un derecho incompatible con el del actor, con la naturaleza de la materia que se juzga en el procedimiento de revisión, pues el propio artículo 110 señala que para la tramitación, sustanciación y resolución del recurso de revisión, **en lo conducente**, se aplicarán las reglas ordinarias previstas en la ley, en particular las correspondientes al recurso de apelación.

Si se parte de la base que los terceros interesados sólo puede salvaguardar la utilidad que les reporta el acto o resolución primigenio y no aprovechar la etapa procesal para plantear una pretensión distinta o concurrente a la del actor y modificar de esa manera la *litis*, entonces resulta insostenible que a los terceros se les otorgue un plazo mayor para comparecer al

¹¹ Sirve de sustento la razón de decisión contenida en la Jurisprudencia 5/2015 de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS

recurso que el que tiene la parte actora para presentar la demanda.

Por otro lado, debe tenerse presente que la razonabilidad del plazo en el que se dicte la sentencia de un recurso de revisión se encuentra sujeta a factores relacionados con la complejidad del caso en relación con la urgencia que reviste. Por ello, es necesario que se exija mayor prontitud para la integración del expediente; de ahí que el plazo ordinario previsto para la comparecencia de los terceros interesados no resulte aplicable tratándose de los recursos de revisión del procedimiento especial, sobre todo porque el dictado de la sentencia no puede quedar condicionado a la actitud procesal de una de las partes a la que solo le está permitido reforzar la legalidad de la resolución, o bien, invocar cuestiones relacionadas con la integración e la relación procesal (causas de improcedencia).

Ahora bien, lo anterior no implica que queda indefinido el plazo en el que pueden comparecer al recurso de revisión los terceros interesados, pues la interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos artículo 17, párrafos 1, inciso b) y 4,; 109 y 110 de la Ley de Medios, conducen a sostener, que el plazo de cuarenta y ocho horas previsto para impugnar la determinación del Instituto Nacional Electoral respecto a las medidas cautelares debe aplicarse también para la comparecencia de los terceros interesados, atendiendo a la naturaleza sumaria y al carácter urgente que reviste la resolución de este medio de impugnación, porque con ello se armoniza el derecho reconocido para comparecer como tercero interesado, con las reglas aplicables al recurso de revisión,

dentro de las cuales se encuentra, precisamente, la necesidad de resolver de manera sumaria y urgente lo relativo a las medidas cautelares, pues como se dijo, éstas tienen una función preventiva y tutelar, a efecto de no generar alguna afectación al proceso electoral.

La anterior conclusión no depara perjuicio alguno a las partes del presente recurso de revisión, toda vez que al momento que esta Sala Superior recibió el escrito de tercero interesado presentado por el Partido Acción Nacional aún no se dictaba sentencia, por lo que fue factible tomar en consideración los alegatos expuestos en dicho ocurso.

5. Consideraciones que sustentan el acuerdo impugnado.

Después de precisar consideraciones generales acerca de las medidas cautelares y el marco normativo aplicable, la Comisión de Quejas consideró lo siguiente:

En primer lugar, precisó que la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional se relacionaba con el **indebido uso de la pauta**, por parte de Ricardo Anaya Cortés, dirigente nacional del Partido Acción Nacional y de dicho partido, porque los spots del citado partido transmitidos durante el periodo de intercampañas en los Estados de Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, **no tienen contenido genérico**.

Respecto de cinco spots estimó que la medida cautelar era improcedente, puesto que su transmisión había concluido el diez de marzo del año en curso, y la justificación de la medida

cautelar implicaba la cesación de los actos que constituyen la presunta infracción, para evitar la producción de daños irreparables, lo que era imposible, dada la conclusión de la transmisión de los spots.

Entró al análisis de los spots que se seguían difundiendo, señalando que, con excepción del mensaje transmitido para Puebla, en el que se mencionaba el estado era mejor que seis años antes y que aún faltaba por avanzar, el contenido del resto de los spots era similar, pues contenía un conjunto de opiniones, posiciones o visiones del Partido Acción Nacional, respecto a la situación general de inseguridad y falta de oportunidades que, en concepto del partido, se viven en los Estados de Durango, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

En ese sentido, consideró que las manifestaciones vertidas en los spots eran apreciaciones subjetivas que, en un análisis preliminar, no excedían los límites de tolerancia en un debate crítico frente a temas de interés público, pues tenían por objeto preguntar a la ciudadanía, el por qué se ha dejado que en Durango, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, existan problemas de inseguridad y falta de oportunidades, y cuándo los habitantes se unirían para combatir dicha situación, o bien, en el caso de Puebla, evidenciar que es un Estado diferente que sigue avanzando.

La Comisión de Quejas razonó que, en apariencia del buen derecho, los promocionales **resultaban acordes con el carácter genérico** autorizado constitucionalmente para la etapa

SUP-REP-31/2016

de intercampañas, pues no se apreciaba que fueran de carácter proselitista, ya que: *i)* no promovían a ningún candidato, y *ii)* no realizaban de manera directa un llamado al voto del electorado, a favor o en contra de ningún candidato o partido.

Además, consideró lógico que los promocionales se difundieran de manera particularizada en la etapa de intercampañas de los citados estados, dado el carácter genérico de su contenido.

En ese sentido, señaló que los spots no podían generar una violación a la normativa, ni producir un daño irreparable en las contiendas electorales de los estados señalados, o bien, afectar alguno de los principios que rigen los procesos electorales, o vulnerar bienes jurídicos tutelados por la normativa electoral, que ameriten la suspensión de su difusión.

Para sustentar su argumentación, la Comisión responsable citó como referente lo resuelto en los acuerdos ACQyD-INE-18/2016 y ACQyD-INE-22/2016, *en los que se denunciaba la difusión de promocionales con contenido sustancialmente similar*, y en el acuerdo ACQyD-INE-50/2015, en el que se sostuvo que el contenido de un spot del Partido Encuentro Social que se difundía tanto para el proceso electoral federal, como para los procesos locales, en la etapa de intercampaña, era, bajo la apariencia del buen derecho, válido para su difusión.

Finalmente, consideró que debido a que los mensajes denunciados no hacían llamado al voto de manera directa, ni hacían referencia a algún candidato registrado, en apariencia

del buen derecho, no podría actualizarse un uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional, ni de su dirigente a nivel nacional, por lo que el otorgamiento de la medida cautelar solicitada era improcedente.

6. Resumen de agravios

El Partido Revolucionario Institucional hace valer dos agravios cuyo contenido se sintetiza a continuación:

I. Falta de congruencia interna. Señala que el acuerdo impugnado carece de congruencia interna, pues mientras por un lado reconoce el carácter particular que subyace a la difusión de los spots denunciados en el periodo de intercampaña en los Estados de Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, por el otro aduce que su contenido es genérico y que la norma permite su difusión durante el señalado periodo.

En ese sentido, considera que lo sostenido por la Comisión de Quejas implica que durante los procesos electorales que se llevan a cabo en las citadas entidades, se puedan realizar manifestaciones específicas, bajo una óptica subjetiva y, aun así, ser calificadas como genéricas, cuando es incuestionable que el mensaje está directamente dirigido a los habitantes de los señalados Estados.

II. Indebida motivación. Sostiene que la sentencia impugnada está indebidamente motivada, ya que de ninguna manera se pueden considerar los spots denunciados como genéricos, puesto que conforme con diversos criterios emitidos por esta

Sala Superior, **durante el periodo de intercampanas**, solo se puede difundir **propaganda política** relacionada con temas de carácter genérico, lo que en el caso no acontece, pues los spots difundidos por el Partido Acción Nacional: *i)* no contienen elementos que se relacionen con la postura ideológica del partido, *ii)* no focalizan el contenido de sus postulados esenciales, y *iii)* lo enunciado en ellos no está encaminado a generar un debate nacional, sino que se acerca más a un posicionamiento ante el electorado.

En ese sentido, señala que del análisis integral de los elementos visuales, auditivos y textuales se puede advertir que se encuentran particularizados con el fin de incidir en el sentido del voto, porque del discurso emitido por Ricardo Anaya Cortés, se desprende el claro objetivo de dirigirse específicamente a los ciudadanos de los Estados arriba mencionados, ya sea para aludir a que la situación en la entidad debe cambiar, o bien mantenerse, dependiendo del partido al que pertenece el Titular del Poder Ejecutivo Local.

Así, en concepto del recurrente, es claro que en los spots denunciados se hicieron distinciones de contenido dependiendo de la entidad y del partido al que pertenece el Titular del Poder Ejecutivo Local, por lo que es evidente que no son de carácter genérico.

Con base en lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional solicita que esta Sala Superior revoque el acuerdo impugnado y, en plenitud de jurisdicción, analice la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, ordenando la suspensión

inmediata de los spots denunciados, con el fin de evitar un abuso del derecho, fraude a la ley, la reiteración sistemática de conductas ilícitas, y la violación al modelo de comunicación política.

7. Consideraciones de la Sala Superior

A. Pretensión, causa de pedir y litis. De acuerdo con lo expuesto por el partido político recurrente, se advierte que su **pretensión** consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, para efectos de que se declare procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas en su escrito de queja y, por ende, se ordene la suspensión de los promocionales que son objeto de denuncia.

La **causa de pedir** radica en que, a su juicio, el acuerdo controvertido es incongruente y se encuentra indebidamente motivado, pues estima que la Comisión de Quejas determinó que los promocionales denunciados reúnen las características de la propaganda genérica que puede ser difundida por los partidos políticos durante la etapa de intercampañas, cuando, desde su perspectiva, tales promocionales no pueden ser considerados como genéricos, pues solicitan el voto de la ciudadanía de manera encubierta o velada.

Por ende, la cuestión central a dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si es jurídicamente correcta la tesis sostenida por la Comisión responsable, en el sentido de que los promocionales denunciados constituyen propaganda política de contenido genérico con fines meramente informativos, o bien, si del análisis integral de su contenido se advierte que en realidad

no se trata de ese tipo de propaganda, al dirigirse *–implícita o expresamente–* a solicitar el voto a la ciudadanía.

B. Metodología de estudio. El análisis de los motivos de inconformidad resumidos previamente se realizará de forma conjunta, pues todos los planteamientos del recurrente se encuentran íntimamente vinculados entre sí, sin que ello cause algún perjuicio al partido político promovente, pues, de conformidad con la jurisprudencia de rubro: **“AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**, lo trascendente es que se estudien todos los agravios que el recurrente hace valer en su demanda, con independencia del orden o método en que se analicen.

C. Precisión.

Antes de analizar los motivos de agravio que expone el Partido Revolucionario Institucional, se estima pertinente hacer una precisión en relación con los hechos que motivaron la denuncia y la solicitud de medidas cautelares que ahora se estudia.

Del análisis de la queja presentada el nueve de marzo de dos mil dieciséis por Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del mencionado partido político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se advierte que los hechos denunciados consisten en el **presunto uso indebido de la pauta de intercampana** a cargo del Partido Acción Nacional en los Estados de Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, pues, como se ha detallado en la presente ejecutoria, considera que el contenido de los promocionales de radio y televisión que son objeto de

dicha denuncia no es genérico ni meramente informativo, sino que veladamente difunde proselitismo electoral que se encuentra prohibido en dicha etapa del proceso electoral.

Ello se estima relevante, en la medida en que tanto en el mencionado escrito de queja, como en la demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que ahora se resuelve, el propio Partido Revolucionario Institucional refiere reiteradamente que resulta aplicable al caso concreto el criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-18/2016; sin embargo, debe aclararse que ambos asuntos tienen particularidades que permiten diferenciarlos claramente, pues parten de hipótesis fácticas y jurídicas distintas.

En efecto, del análisis de la ejecutoria precisada se aprecia que en aquél precedente **también se denunció el uso indebido de pautas, pero a partir de la presunta promoción indebida de un dirigente partidista** *–posible posicionamiento personalizado–*, mientras que, se reitera, en la presente impugnación la infracción denunciada consistente en el **supuesto uso indebido de pautas en función del contenido presuntamente proselitista de los promocionales de radio y televisión que se difunden durante la etapa de intercampaña en diversos Estados de la República**, sin que se haga alusión al ciudadano que figura en tales spots, a su preponderancia o no en el contexto de los mismos, o bien, del cargo partidista que actualmente ocupa.

A partir de lo anterior, debe precisarse que en el precedente de referencia, los promoventes hicieron énfasis particular en la

centralidad o protagonismo del sujeto entonces denunciado **en el contexto de los mensajes cuestionados**, circunstancia que no es motivo de controversia en los spots que se analizarán en la presente impugnación, pues las alegaciones del recurrente se enfocan exclusivamente en evidenciar que la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa de los promocionales que detalla implican, en realidad, la difusión de propaganda electoral, la cual está prohibida durante el periodo de intercampañas.

Por ende, el estudio de los agravios que se realizará en apariencia del buen derecho, solo puede circunscribirse a determinar **qué tipo de propaganda puede difundirse en radio y televisión durante la etapa de intercampañas** de acuerdo con el marco jurídico vigente y, posteriormente, se analizará si en el caso los promocionales denunciados se ajustan a dichas reglas, pues en atención al principio de congruencia debe atenderse exclusivamente a lo planteado en la presente instancia.

D. Marco jurídico aplicable de la propaganda en materia electoral.

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: **a)** promover la participación del pueblo en la vida democrática, **b)** contribuir a la integración de la representación nacional, y **c)** como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II del propio precepto constitucional señala, que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Clasificación de la propaganda

La legislación electoral hace referencia a la **propaganda política** y a la **electoral**, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por **propaganda política** y **propaganda electoral**; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que esta Sala Superior, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación¹², esta Sala Superior ha determinado, que la **propaganda política**, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a

¹² Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y acumulados.

SUP-REP-31/2016

favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido). Mientras que la finalidad de la **propaganda electoral** consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

Se ha señalado que la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues debe analizarse el contexto subjetivo (persona que emite el mensaje), material (contenido o fraseado del mensaje) o temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo, en función de la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones adecuadas de determinar si su

verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral .

Al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, esta Sala Superior ha considerado,¹³ que la *clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos*, ya sea **permanentes**, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o **electorales** [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Con base en lo anterior ha concluido, que si la **propaganda política** se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la **propaganda electoral** está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse

¹³ Entre otros al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con la clave SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016

en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas, **entonces es válido concluir**, que, en principio, la prerrogativa de **acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión** se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- a) La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, **dentro o fuera** de un **proceso electoral**, debe sujetarse a 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;

- b) 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 o incrementar el número de sus afiliados;

- c) La **propaganda electoral** debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, 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.

Uso de la pauta, tipo de propaganda y periodos del proceso electoral

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que la difusión de la propaganda electoral está específicamente enfocada a la etapa de precampañas y campañas, en tanto que la propaganda política está orientada a los periodos que no correspondan con estas etapas, salvo que exista alguna circunstancia que permita que dicha propaganda se transmita durante ellas.

En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, la propaganda electoral implica la difusión de mensajes encaminados a obtener respaldo de los militantes de los partidos políticos para la obtención de una candidatura a un cargo de elección popular; dar a conocer las propuestas de los precandidatos, así como la promoción equitativa de todos los precandidatos, o en su caso del partido político en general (por ejemplo, cuando se registra un precandidato único).

En las campañas, la propaganda electoral involucra la difusión de mensajes en los cuales los partidos políticos den a conocer a sus candidatas y candidatos ante la ciudadanía, para mantener informada a la ciudadanía respecto de las opciones que presentan, su plataforma electoral y las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

La propaganda electoral se caracteriza por presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la

SUP-REP-31/2016

exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

El sólo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, no implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues debe analizarse el contexto subjetivo (persona que emite el mensaje), material (contenido o fraseado del mensaje) o temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo, en función de la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones adecuadas de determinar si con ella se pretende hacer un llamado al voto.

Mientras que la **propaganda política** *no tiene una temporalidad específica*, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los **mensajes están orientados** a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

Por su contenido, por regla general, los mensajes se difunden en aquellos periodos en los cuales no está permitido posicionar a los partidos, a los precandidatos o candidatos, ni a presentar plataforma electoral o a solicitar el voto.

La propaganda durante el periodo de intercampaña.

La **intercampaña** se define como el periodo que transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas al día anterior al inicio de las campañas correspondientes. En este periodo, los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión, repartido de forma igualitaria,¹⁴ el cual debe ser utilizado para la transmisión de **mensajes genéricos**.

El artículo 37, párrafo 2 del Reglamento citado dispone, que se entiende por **mensajes genéricos**, aquellos que tienen un carácter meramente informativo, sin precisar qué se entiende por “informativo”.

Al respecto, cobra relevancia lo sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-REP-109/2015, en el sentido de que la intercampaña no es un periodo para la competencia electoral, sino que tiene **por objeto poner fin a una etapa de preparación de los partidos de cara a la jornada electoral y abre un espacio para que se resuelvan posibles diferencias sobre la selección interna de candidatos a elección popular**.

¹⁴ Así se confirmó en el recurso de apelación SUP-RAP-163/2014 y sus acumulados.

SUP-REP-31/2016

En dicha ejecutoria se razonó que el contenido de la propaganda que difundan los partidos políticos en este periodo se encuentra sujeto a ciertas limitantes que tienen como objetivo primordial asegurar la equidad en la contienda. Esto es, el sentido que esta Sala Superior ha orientado para definir el carácter informativo de los mensajes obedece a la relación que encuentra con la propaganda política, en la cual, como se vio, se divulga una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permiten ampliar la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

Por ende, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, apartado A, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 181, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 5º, párrafo 1, numeral III, inciso g), y 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, esta Sala Superior considera que el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión durante la etapa de intercampana debe corresponder con la naturaleza de la propaganda política, por lo que, en dichos mensajes, los partidos deben abstenerse de incluir elementos tendentes a exaltar frente a la ciudadanía una candidatura o partido político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de elementos coincidentes con su plataforma electoral, que inciten al electorado a favorecer a una

determinada opción política (partido o candidato) en el escenario electoral.

Así, cuando se analice la posible configuración de un uso indebido de pautas con motivo de la difusión de propaganda distinta a la genérica en intercampañas en el contexto de la solicitud de medidas cautelares, la autoridad deberá valorar los hechos denunciados tomando como referentes, por un lado, la libertad de expresión de los partidos políticos para transmitir dicha propaganda y, por otro, la posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

E. Aplicación al caso concreto.

Con base en el marco jurídico precisado con anterioridad se estiman **infundados** los agravios expuestos por el partido político recurrente en torno a la indebida motivación del acuerdo impugnado, pues del análisis integral de los promocionales denunciados, en un estudio cautelar y preliminar, se advierte que se trata de propaganda genérica y no electoral, pues se dirigen a manifestar una posición ideológica crítica que sustenta el Partido Acción Nacional respecto de la gestión gubernamental en las entidades federativas en las que están pautados dichos promocionales –salvo en el caso de Puebla–, y no hacen referencia a alguna candidatura en particular; a la plataforma electoral registrada por dicho partido político; a las propuestas sostenidas por sus precandidatos; al proceso electoral local ordinario que transcurre en tales Estados, o a la jornada electoral que está próxima a celebrarse. Además, del contenido de sus mensajes no se aprecia claramente que

SUP-REP-31/2016

constituyan un llamado expreso o implícito al voto de la ciudadanía.

En efecto, en el acuerdo controvertido se advierte que la Comisión responsable negó la adopción de las medidas cautelares solicitadas, al considerar, bajo la apariencia del buen derecho, que:

- Los spots denunciados eran de contenido genérico, pues en ellos se resaltaba esencialmente la visión que tiene el Partido Acción Nacional sobre aspectos de interés general, como son los temas de inseguridad y falta de oportunidades, y que, a su decir, se viven en las diversas entidades federativas, así como su posición futura respecto de tales situaciones.
- El contenido de los promocionales denunciados no se podía clasificar preliminarmente como propaganda electoral, ya que no promueve a ningún candidato y no realiza de manera directa un llamado al voto del electorado, a favor o en contra de ningún candidato o partido político.
- Resultaba lógico que, como lo sostiene el propio instituto político quejoso, dichos promocionales se difundieran de forma particularizada en la etapa de intercampaña de los procesos electorales que se desarrollan en los Estados de Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, respectivamente, ya que justamente dicho

SUP-REP-31/2016

contenido de carácter genérico es el permitido normativamente para ser difundido en esa etapa.

- Los promocionales no generan una violación a un derecho establecido en la normativa constitucional o legal en materia electoral, ni de manera preliminar se advierte que con su difusión se pueda producir un daño irreparable a la contienda electoral por afectar alguno de los principios que rigen los procesos electorales o vulnerar bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normativa electoral que amerite la suspensión de su difusión.

Con base en lo anterior, al considerar que los mensajes denunciados no hacen un llamado al voto de manera directa, ni hacen referencia a algún candidato registrado, la Comisión de Quejas concluyó no podría actualizarse un uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional ni de su dirigente a nivel nacional, en apariencia del buen derecho.

Esta Sala Superior considera que la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada, pues, a partir de un análisis preliminar, integral y contextual los promocionales denunciados en sus versiones de radio y de televisión, se comparten las razones expuestas por la autoridad responsable para justificar el sentido de su determinación, como se aprecia a continuación del siguiente análisis del contenido de los promocionales denunciados:

SUP-REP-31/2016

Promocional “Juntos 1D” RA00250-16 [versión radio] y RV00199-16 [versión televisión], así como “Juntos 1D1” RV00283-16 [versión televisión]

“Voz en off: Habla Ricardo Anaya.

Voz Ricardo Anaya: *Durango no va por el camino correcto.*

La inseguridad y la falta de oportunidades, son el resultado de años y años de los mismos malos gobiernos.

¿En qué momento les diremos ya basta?

¿En qué momento saldremos juntos, con valor, con decisión, con alegría de decirles “no más”, “nunca más”?

En Durango podemos cambiar las cosas.

Y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede, se puede.

Voz en Off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.”

- a) Promocional “Juntos” RA00248-16 [versión radio] y RV00198-16 [versión televisión], así como “Juntos 1Z1” RV00285-16 [versión televisión]

Voz en off: Habla Ricardo Anaya.

Voz Ricardo Anaya: *Zacatecas no va por el camino correcto.*

La inseguridad y la falta de oportunidades, son el resultado de años y años de los mismos malos gobiernos.

¿En qué momento les diremos ya basta?

¿En qué momento saldremos juntos, con valor, con decisión, con alegría de decirles “no más”, “nunca más”?

En Zacatecas podemos cambiar las cosas.

Y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede, se puede.

Voz en Off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.

- b) Promocional “Juntos 1 Tam” RV00202-16 [versión televisión] y RA00252-16 [versión radio], así como “JuntosTM1” RV00286-16 [versión televisión]

Voz en off: Habla Ricardo Anaya.

Voz Ricardo Anaya: *Tamaulipas no va por el camino correcto.*

La inseguridad y la falta de oportunidades, son el resultado de años y años de los mismos malos gobiernos.

¿En qué momento les diremos ya basta?

¿En qué momento saldremos juntos, con valor, con decisión, con alegría de decirles “no más”, “nunca más”?

En Tamaulipas podemos cambiar las cosas.

Y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede, se puede.

Voz en Off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.

- c) Promocional “Juntos 1T” RA00251-16 [versión radio] y RV00200-16 [versión televisión], así como “Juntos1T1” RV00284-16 [versión televisión]**

Voz en off: Habla Ricardo Anaya.

Voz Ricardo Anaya: Tlaxcala no va por el camino correcto.

La inseguridad y la falta de oportunidades, son el resultado de años y años de los mismos malos gobiernos.

¿En qué momento les diremos ya basta?

¿En qué momento saldremos juntos, con valor, con decisión, con alegría de decirles “no más”, “nunca más”?

En Tlaxcala podemos cambiar las cosas.

Y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede, se puede.

Voz en Off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.

- d) Promocional “Juntos 1H” RA00300-16 [versión radio] y RV00249-16 [versión televisión], así como “Juntos1H1” RV00289-16 [versión televisión]**

Voz en off: Habla Ricardo Anaya.

Voz Ricardo Anaya: Hidalgo no va por el camino correcto.

La inseguridad y la falta de oportunidades, son el resultado de años y años de los mismos malos gobiernos.

¿En qué momento les diremos ya basta?

¿En qué momento saldremos juntos, con valor, con decisión, con alegría de decirles “no más”, “nunca más”?

En Hidalgo podemos cambiar las cosas.

Y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede, se puede.

Voz en Off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.

- e) Promocional “Juntos 1S” RA00303-16 [versión radio] y RV00253-16 [versión televisión], así como “Juntos1S1” RV00288-16 [versión televisión]**

Voz en off: Habla Ricardo Anaya.

SUP-REP-31/2016

Voz Ricardo Anaya: *México no va por el camino correcto.*

La inseguridad y la falta de oportunidades, son el resultado de años y años de los mismos malos gobiernos.

¿En qué momento les diremos ya basta?

¿En qué momento saldremos juntos, con valor, con decisión, con alegría de decirles “no más”, “nunca más”?

En Hidalgo podemos cambiar las cosas.

Y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede, se puede.

Voz en Off: *Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.*

f) Promocional “Juntos1P” RA00299-16 [versión radio] y RV00250-16 [versión televisión].

Voz en off: *Habla Ricardo Anaya.*

Voz Ricardo Anaya: *No hay duda, hoy Puebla es mejor que hace seis años.*

Cuidamos lo que juntos hemos logrado y sigamos trabajando por lo que aún nos falta; pero no regresemos al pasado.

Es momento de seguir unidos, de seguir avanzando, de seguir construyendo con esperanza el futuro.

Y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede, se puede.

Voz en Off: *Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN.*

Como se adelantó, el análisis integral –bajo un enfoque preliminar y cautelar– de los citados promocionales permite advertir que, en apariencia del buen derecho, **su contenido se ajusta a la naturaleza de la propaganda política y, por ende, de los mensajes genéricos que pueden difundir los partidos políticos durante el periodo de intercampanas que transcurre en los citados procesos electorales locales.**

En efecto, tal y como lo consideró la responsable, del estudio preliminar del conjunto de expresiones que de manera general integran los mensajes analizados, se puede apreciar que su

línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento esencial del Partido Acción Nacional, a manera de crítica que forma parte del contexto propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político, frente a la gestión de los actuales gobiernos en dichas entidades federativas –ya sea positiva o negativa, según el caso–, a partir de alusiones genéricas a la situación de ciertos temas de relevancia nacional y regional, como son la inseguridad y la falta de oportunidades que, desde su óptica, constituyen una realidad del país, en general, así como en cada uno de los referidos Estados en lo particular.

Por cuanto hace al derecho de los partidos políticos de tener un uso permanente de los medios de comunicación social, el artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

“Artículo 41.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

(...)

Por su parte, los artículos 6° y 7°, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental establecen en relación con la libertad de expresión lo siguiente:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, **sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público;** el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que **el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública**. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito."

Asimismo, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional conciben de manera homogénea que el derecho a la libertad de expresión encuentra sus límites en el pleno goce de otras libertades, con las que se relacionan, como se puede apreciar:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la

libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Desde la óptica del sistema interamericano, se ha considerado que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

Ello, no obstante que como se ha señalado en múltiples ocasiones, en el contexto del propio sistema interamericano la

SUP-REP-31/2016

libertad de expresión no es un derecho absoluto y, por ende, admite ciertos límites, siempre y cuando los mismos se encuentren expresamente establecidos legalmente, tengan un fin constitucionalmente legítimo y resulten razonables, proporcionales y necesarios –como acontece, por ejemplo, con las normas previstas para proteger o garantizar alguno de los principios constitucionales que rigen la materia electoral–.

En ese contexto se inscriben las normas jurídicas señaladas en apartados previos de la presente ejecutoria que disponen que la propaganda que difundan los partidos políticos durante las intercampañas debe ser genérica y, por ende, tener carácter meramente informativo, dada la naturaleza específica de dicha etapa del proceso electoral, y para garantizar el principio de equidad entre las distintas opciones políticas que contienden en una determinada elección.

En la especie, está acreditado que los promocionales denunciados están pautados para ser difundidos en el marco de distintos procesos electorales locales ordinarios que actualmente se llevan a cabo en nuestro país, y que se trata de mensajes difundidos en los tiempos de radio y televisión otorgados al Partido Acción Nacional con motivo de sus prerrogativas constitucionales.

Sin embargo, como se ha razonado, del estudio preliminar del conjunto de expresiones que integran los mensajes analizados, se advierte que la direccionalidad de su discurso está encaminada a plantear un debate a partir de sus posiciones e ideología particular respecto de asignaturas de interés general

para una sociedad democrática, lo que se ajusta a la naturaleza de la propaganda genérica que pueden difundir los partidos políticos durante las intercampanas, máxime que, se reitera, en los promocionales analizados no se solicitó el voto directo respecto de algún candidato, ni se hizo referencia a un proceso electoral determinado o a la plataforma electoral del Partido Acción Nacional.

No obsta a lo anterior el hecho de que en la propaganda denunciada se haga alusión al concepto de cambio o transición política, mediante el uso de frases como *“les diremos ya basta”*, *“saldremos juntos [...] a decirles no más, nunca más”* o *“podemos cambiar las cosas”*, o bien, a la idea de la continuidad política en el caso del Estado de Puebla, a través de las frases *“cuidemos juntos lo que hemos logrado”*, *“sigamos trabajando”*, *“no regresemos al pasado”* o *“es momento de seguir unidos”*.

Ello, pues si bien una interpretación plausible de tales mensajes podría conducir a considerar que constituyen un llamado implícito al voto –al ser éste el mecanismo para lograr la transición o continuidad política en el contexto de la democracia–, lo cierto es que admiten otras posibles lecturas, es decir, esa no es la única interpretación viable que se puede desprender de los mensajes precisados, pues también es plausible entenderlos como una alusión a una postura política genérica que expresa su ideología de frente a la sociedad, en relación con una crítica a un gobierno determinado o a favor de otro, lo cual constituye un posicionamiento político que no es exclusivo de un proceso electoral.

SUP-REP-31/2016

Por lo anterior, al presentarse una duda razonable en torno al alcance de los mensajes apuntados, al momento de resolver sobre la solicitud de medidas cautelares debe privilegiarse la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los partidos políticos, así como en el derecho de la sociedad en general a conocer tal posicionamiento, al tratarse de una crítica positiva o negativa a una gestión de gobierno y, en todo caso, será en la resolución de fondo del procedimiento sancionador correspondiente donde se determine si existe la infracción alegada por el partido político ahora recurrente.

Por las razones expuestas, se concluye que son infundados los agravios que expone el partido político recurrente en la presente instancia, pues, contrariamente a lo que alega, el análisis preliminar de los mensajes precisados permite concluir que contienen elementos relacionados con la postura ideológica del partido denunciado (crítica de la gestión gubernamental en diversas entidades federativas, a partir de su posición particular en torno a temas de relevancia social como son la “inseguridad” y la “falta de oportunidades”), lo que bien puede traducirse en un intento de propiciar un debate nacional o regional en torno a esos aspectos, sin que tales promocionales puedan leerse exclusivamente –como pretende el recurrente– en el sentido de que pretenden posicionar indebidamente al Partido Acción Nacional ante el electorado de cara a la elección.

Así, desde un enfoque cautelar, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que el contenido de los promocionales denunciados coincide con la naturaleza genérica de la

propaganda que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión durante el periodo de intercampañas.

Por ende, procede **confirmar** el acuerdo ACQyD-INE-24/2016 dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través del cual se estimó improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

Notifíquese como corresponda.

Devuélvase los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera, actuando como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

SUP-REP-31/2016

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO