

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-128/2015

RECORRENTE: TELEVISIÓN
AZTECA, S.A. DE C.V.

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIA: MARIA GUADALUPE
REVUELTA LÓPEZ

México, Distrito Federal, a veinticuatro de marzo de dos mil quince.

VISTOS para resolver, los autos del expediente **SUP-REP-128/2015**, relativo al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Televisión Azteca, S.A. de C.V., a fin de impugnar el *Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada por el Partido Político Nacional MORENA, dentro del procedimiento especial sancionar UT/SCG/PE/MORENA/CG/82/PEF/126/2015*, identificado con la clave ACQyD-INE-59/2015, emitido el trece de marzo de dos mil quince, y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De las constancias del expediente y de lo expuesto por el recurrente, se advierten los siguientes datos:

1. Denuncia. El diez de marzo de dos mil quince el partido político nacional MORENA, presentó escrito de queja ante el Instituto Nacional Electoral denunciando, entre otras cuestiones, la difusión de cortinillas previas a la transmisión de mensajes de partidos políticos pautados por este Instituto en los canales de televisión XHIMT-TV canal 7 y XHDF-TV canal 13 del Distrito Federal, como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión, lo que a su juicio, podría constituir una contravención a la obligación de los concesionarios para difundir esos mensajes conforme a las órdenes de transmisión aprobadas por la autoridad electoral con lo que se genera la idea de que se trata de una imposición de los partidos políticos o del Instituto Nacional Electoral, cuando en realidad las concesionarias están obligadas constitucionalmente a transmitir los mensajes que los institutos políticos tienen como prerrogativa de acceso a tiempos de radio y televisión, solicitando el cese de esas cortinillas.

2. Solicitud respecto de las medidas cautelares. El trece de marzo del presente año, la autoridad sustanciadora solicitó a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente respecto a las medidas cautelares solicitadas por el promovente.

3. Acuerdo de medidas cautelares. El trece de marzo de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo que por esta vía que combate, en la que sostuvo, en lo conducente, los siguientes puntos resolutiveos:

(...)

TERCERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el partido político nacional MORENA, respecto de la difusión de cortinillas **en televisión** previo a la transmisión de los promocionales que los partidos políticos tienen como prerrogativa de acceso a tiempos del Estado, pautados por el Instituto Nacional Electoral, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **TERCERO Inciso B)**, de la presente determinación.

CUARTO. Se ordena a la concesionaria de los canales identificados como XHDF-TV-CANAL13 y XHIMT-TV-CANAL7 que en el término de veinticuatro horas contadas a partir de la legal notificación del presente acuerdo, suspendan la difusión de la cortinilla materia de la actual medida cautelar, así como cualquier otra de contenido similar previo a la difusión de los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, pautados por este Instituto.

QUINTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este instituto, realice las acciones necesarias tendentes a notificar el contenido del presente acuerdo a la concesionaria de televisión que difundió la cortinilla objeto de la presente medida cautelar, y que informe a los integrantes de esta Comisión las medidas realizadas con dicho fin y sus resultados.

SEXTO. Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto que a partir de la aprobación del presente acuerdo y hasta que transcurran setenta y dos horas sin que se detecte la difusión de la cortinilla denunciada, informe cada cuarenta y ocho horas tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva como a los integrantes de esta Comisión las detecciones que realice a través del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, de la cortinilla que fue materia del presente acuerdo, con el propósito de, entre otras cuestiones, verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas.

SÉPTIMO. Se **Instruye** al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este

SUP-REP-128/2015

instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificarla presente determinación.

OCTAVO. En términos del considerando **CUARTO**, la presente resolución es impugnada 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.

(...)

SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Interposición del medio de defensa. Disconforme con el acuerdo precisado, mediante escrito presentado el diecisiete de marzo de dos mil quince en la Ventanilla Única de la Unidad de Enlace Administrativa del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y recibido en la Dirección de Instrucción Recursal del propio Instituto el veinte del mismo mes y año, suscrito por Félix Vidal Mena Tamayo, quien promueve en su carácter de representante legal de Televisión Azteca, S.A. de C.V., interpuso el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Remisión de expediente. En la misma fecha, el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de revisión promovido por Televisión Azteca, S.A. de C.V.

3. Turno de expediente. Mediante proveído de veinte de marzo del mismo año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente **SUP-REP-128/2015**,

con motivo del citado medio de impugnación, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de mérito fue cumplimentado en la misma fecha, mediante oficio número TEPJF-SGA-2936/15, suscrito por la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones de esta Sala Superior.

4. Acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el recurso de revisión al rubro indicado se radicó en la ponencia del Magistrado Instructor, se admitió a trámite; y, tomando en consideración que no se encontraba pendiente de desahogar prueba alguna ni diligencia que practicar, se declaró cerrada la instrucción a efecto de dejar el asunto en estado de dictar la sentencia correspondiente y,

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3,

SUP-REP-128/2015

párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el que se impugna el acuerdo ACQyD-INE-59/2015 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada por el Partido Político Nacional MORENA, dentro del procedimiento especial sancionar UT/SCG/PE/MORENA/CG/82/PEF/126/2015

Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre del dos mil catorce en donde se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de revisión contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador, **así como de cualquier otra determinación, como es la relativa a las medidas cautelares**, tal como ocurre en el presente caso.

SEGUNDO. Requisitos de 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,

párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre del recurrente, su 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 y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

2. Oportunidad. En la especie se cumple tal requisito, porque consta en autos que el recurrente fue notificado del acuerdo impugnado el día quince de marzo de dos mil quince, a las doce horas con cero minutos, tal como consta de la cédula de notificación practicada al ahora recurrente, según se puede desprender en las fojas 209 y 210 del expediente único en que se actúa.

Por su parte, la demanda que da origen al recurso de revisión en que se actúa fue presentada ante la Ventanilla Única de la Unidad de Enlace Administrativa del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el diecisiete de marzo de dos mil quince a las diez horas y recibida en la Dirección de Instrucción Recursal del propio Instituto el veinte del mismo mes y año, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a

SUP-REP-128/2015

la emisión del acuerdo impugnado, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por ende, es claro, que la presentación del medio de impugnación en que se actúa fue oportuna.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que de conformidad en lo señalado en el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho medio de impugnación puede ser promovido en contra de las medidas cautelares que emita el Instituto Nacional Electoral, mismo al que se hace referencia en el Apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que hace al requisito de personería, esta Sala Superior advierte que Félix Vidal Mena Tamayo, está facultado para promover en representación del mencionado recurrente, dado que dicho requisito es reconocido por la propia autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tenerlo por satisfecho, acorde con el artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés jurídico. Se advierte que el promovente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo

ACQyD-INE-59/2015 de trece de marzo de dos mil quince emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada por el Partido Político Nacional MORENA, dentro del procedimiento especial sancionar UT/SCG/PE/MORENA/CG/82/PEF/126/2015.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para alcanzar su respectiva pretensión.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación, y no advertirse oficiosamente la actualización de alguna causa que motive el desechamiento del mismo, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

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

SUP-REP-128/2015

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

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

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98¹, que es del tenor literal siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18.

persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución 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 sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

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

Ello, con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el

SUP-REP-128/2015

ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

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

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

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras

llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—.

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

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

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

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

SUP-REP-128/2015

solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c)** Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- d)** Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que

cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, vinculadas con la difusión de propaganda política o político-electoral, en términos de los artículos 41, base III y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 162, párrafo 1, inciso e), 163, párrafo 1, 459, párrafo 1, inciso b), 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consecuencia, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos

SUP-REP-128/2015

deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Sustenta lo antes señalado, la tesis de jurisprudencia 26/2010² de esta Sala Superior, cuyo tenor es:

RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR. De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que este criterio se soportó en esencia, en las ejecutorias emitidas por esta Sala Superior en los recursos

² Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 613 y 614.

de apelación registrados bajo las claves SUP-RAP-96/2013 y SUP-RAP-170/2013 así como en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011.

Una vez precisado lo anterior, esta Sala Superior procederá a realizar la contestación de los agravios hechos valer por el recurrente.

CUARTO. Síntesis de agravios.

En el primer agravio, sustancialmente, aduce la recurrente, lo siguiente:

1. Que la resolución impugnada viola en su perjuicio el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que, indebidamente la autoridad responsable consideró que la inclusión de la frase informativa “Continuamos con mensajes políticos...faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos”, previo a los materiales pautados, trastoca o afecta el propósito fundamental del modelo de comunicación política consistentes en el acceso efectivo y equitativo a los tiempos en radio y televisión.

2. Que al no existir precepto legal alguno que limite o prohíba la inclusión del mensaje aludido, previo a la transmisión de los materiales pautados, la Dirección de Quejas y Denuncias debió considerar que ello está

SUP-REP-128/2015

permitido conforme al principio de reserva de ley aplicable a los gobernados.

3. Que al no existir ningún tipo administrativo que prohíba la inclusión de la leyenda en cuestión, la conducta desplegada no puede ser sancionada.

Por su parte, en el segundo agravio alega, sustancialmente, lo siguiente:

1. Que se viola en su perjuicio el principio de legalidad, pues indebidamente se califica en la resolución recurrida al mensaje difundido como “cortinilla” y se le da una connotación negativa, al estimar que puede influir en el derecho de la ciudadanía a formarse una opinión libre, informada y crítica de los asuntos políticos, así como la imagen de que dicho mensaje es una imposición de la autoridad electoral, pues sólo es un mensaje informativo.

2. Que indebidamente la autoridad responsable aplicó el criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-59/2009, para considerar al mensaje “Continuamos con mensajes políticos...faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos” como cortinilla y, por tanto, estimar que sugiere a la audiencia un acto de imposición por parte del Instituto Nacional Electoral.

QUINTO. Estudio de fondo.

Por razón de método los conceptos de agravio expresados por el recurrente serán analizados de manera conjunta sin que tal circunstancia genere agravio alguno al demandante, conforme a la jurisprudencia identificada con la clave 4/2000, publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, Jurisprudencia, página 125, cuyo rubro y texto del tenor siguiente:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Son **infundados** los agravios hechos valer por las siguientes razones:

Del acervo probatorio que obra en el expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/82/PEF/126/2015 se desprende que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos remitió, en atención al requerimiento formulado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, entre otros el oficio INE/DEPPP/STCRT/0298/2015, por el que notificó al concesionario del XHDF-TV-CANAL-13 y XHIMT-TV-CANAL7, las pautas especializadas aplicables a la Zona Conurbada de la Ciudad de México.

SUP-REP-128/2015

La pauta vigente del primero de marzo al siete de junio de dos mil quince, para los periodos de precampaña, intercampaña, campaña y veda electoral dirigida al concesionario de XHDF-TV-CANAL-13 y XHIMT-TV-CANAL7.

El oficio INE/DEPPPyD/2240/2015, por medio del cual se notificó al concesionario del XHDF-TV-CANAL-13 y XHIMT-TV-CANAL-7, las órdenes de transmisión para la intercampaña federal/intercampaña local del Distrito Federal/precampaña Estado de México (Pauta Metropolitana).

Asimismo, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos informó que del monitoreo realizado el once de marzo de dos mil quince, se acreditó la difusión de cortinillas previas a la transmisión de los promocionales que los partidos políticos y autoridades electorales tienen como prerrogativas a tiempo del Estado, pautados por ese órgano electoral, en las emisoras XHDF-TV-CANAL-13 y XHIMT-TV-CANAL-7.

En la resolución impugnada la autoridad responsable determinó que era procedente adoptar las medidas cautelares solicitadas por el partido político nacional MORENA, respecto de la difusión de cortinillas en televisión previo a la transmisión de los promocionales que los partidos políticos tienen como prerrogativas de acceso a tiempos del Estado, pautados por el Instituto Nacional Electoral, en atención a que, bajo la apariencia de buen derecho, la cortinilla denunciada no tiene sustento legal.

Asimismo, señaló que las concesionarias o emisoras de radio o televisión están jurídicamente obligadas a cumplir estrictamente con la difusión del material que les ordene el Instituto Nacional Electoral.

En atención a la naturaleza provisional de las medidas cautelares, y sin resolver el fondo del asunto, la responsable consideró pertinente concederla a fin de evitar la posible afectación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, en especial la equidad, ponderando el peligro en la demora y la generación de posibles daños graves e irreparables en el actual procedimiento electoral federal derivado de la cortinilla denunciada.

Cabe señalar que la recurrente reconoce expresamente que emitió el mensaje “Continuamos con mensajes políticos...faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos”, previo a los materiales pautados ordenados por la autoridad electoral.

Precisado lo anterior, esta Sala estima que existió una modificación a las pautas que se le ordenaron a la televisora recurrente al incluir el mensaje “Continuamos con mensajes políticos...faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos”, por lo que a fin de garantizar el orden jurídico y en especial, el principio de equidad que rige en materia electoral, es suficiente para el otorgamiento de la medida cautelar impugnada.

SUP-REP-128/2015

Ello es así, pues en términos de lo previsto por el artículo 183, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, invocado por la responsable en la resolución recurrida, se desprende que los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité.

Cabe señalar que en materia electoral se trata de prevalecer la equidad en la contienda electoral y garantizar el debido acceso a los tiempos de radio y televisión, por lo que expresamente el legislador estableció la prohibición de alterar las pautas emitidas por autoridad electoral, lo que se actualizó cuando previo a su transmisión se incluye el mensaje “Continuamos con mensajes políticos...faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos”, al no estar autorizado por la autoridad facultada para ello.

Además, esta Sala estima que la cortinilla previa a la difusión de los mensajes de los partidos políticos, puede incidir o sugerir a la teleaudiencia que los mensajes no son de sus favoritos, ya que pareciera que los mensajes de los partidos no pueden ser de su gusto o agrado de la teleaudiencia, sobre todo, cuando se hace referencia a que “faltan 3 minutos para regresar con sus programas favoritos”, lo que sin prejuzgar el fondo de la controversia, rebasa una mera finalidad informativa, en los términos del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, dada la naturaleza de las medidas cautelares, y sin dilucidar sobre la cuestión de fondo del asunto, esta Sala estima que debe prevalecer el sentido del acuerdo recurrido.

No es obstáculo a lo anterior, lo manifestado por el recurrente en el sentido de que la conducta desplegada no puede ser sancionada al no existir ningún tipo administrativo que prohíba la inclusión de la leyenda en cuestión, en virtud de que ello es materia del fondo del asunto.

Asimismo, tampoco resulta trascendente si el mensaje tiene una connotación negativa o es una imposición de la autoridad electoral, pues basta que el mismo implique una modificación a las pautas autorizadas por la autoridad electoral para que sea susceptible de inferir un posible daño grave o irreparable en el actual proceso electoral.

En las relacionadas condiciones, debe confirmarse en lo que fue materia de la revisión el acuerdo recurrido.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

SUP-REP-128/2015

ÚNICO. En materia de la revisión, se confirma el acuerdo recurrido.

Notifíquese personalmente al recurrente en el domicilio que señaló en su escrito inicial; por **correo electrónico** a la autoridad responsable y a la Sala Regional Especializada; y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29, 48 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Manuel Gonzalez Oropeza; con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera quien formula voto particular, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SANCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY
ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,**

SUP-REP-128/2015

EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-128/2015.

Porque no coincido con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **SUP-REP-128/2015**, en el sentido de confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo de trece de marzo de dos mil quince, identificado con la clave ACQyD-INE-59/2015, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento especial sancionador radicado en el expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/82/PEF/126/2015, en la cual ordenó, entre otras cuestiones, como medida cautelar, la suspensión de la difusión de las denominadas “*cortinillas*”, difundidas de manera previa a la transmisión de los promocionales político-electorales de los partidos políticos, en términos de la pauta aprobada por el Instituto Nacional Electoral, para ser difundida en los canales de televisión identificados con las siglas XHIMT-TV canal 7 y XHDF-TV canal 13, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los siguientes términos.

En la sentencia emitida por la mayoría de Magistrados se considera que se debe confirmar el acuerdo controvertido, debido a que con la difusión de las aludidas “*cortinillas*” fue modificada la

pauta que se le ordenó transmitir a Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, concesionaria de los canales de televisión identificados con las siglas XHIMT-TV canal 7 y XHDF-TV canal 13.

En opinión del suscrito, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional, las “cortinillas”, con el texto: “*Continuamos con mensajes políticos... faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos*”, difundidas en forma previa a la transmisión de los promocionales político-electorales, en términos de la pauta aprobada por el Instituto Nacional Electoral, no constituye una conducta de alteración a la pauta, dado que lo ordenado en la pauta fue cumplido por la persona moral denunciada, sin alteración alguna en su contenido; por ende, resulta claro que, en este particular, no es conforme a Derecho concluir que la persona moral denunciada incurrió en infracción a lo previsto en el artículo 183, párrafo 4, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La conclusión del suscrito tiene sustento en las siguientes consideraciones:

Al caso resulta pertinente precisar el texto de la normativa constitucional, legal y reglamentaria atinente, que es al tenor siguiente:

**Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos**

Artículo 41.

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral **cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado.** En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 55.

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones:

h) Elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos y los Candidatos Independientes en dichos medios, conforme a lo establecido en esta Ley y en el Reglamento aplicable que apruebe el Consejo General;

Artículo 160.

[...]

2. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; **establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos;** atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

Artículo 167.

[...]

7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

Artículo 168.

[...]

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

Artículo 183.

[...]3. Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deban transmitirse.

4. Los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité; la violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en esta Ley.

Artículo 184.

[...]

7. El Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables. Respecto de la propaganda electoral que se difunda, se deberá realizar el monitoreo tanto en radiodifusión como en televisión restringida.

**Reglamento de Radio y Televisión
en Materia Electoral**

Artículo 5.

Del glosario

1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

[...]

SUP-REP-128/2015

III. Por lo que hace a la terminología:

[...]

m) Pauta: Documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje, y el partido político, coalición, candidato/a independiente o autoridad electoral al que corresponde;

De la normativa trasunta se advierte que el Instituto Nacional Electoral es autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines, a los de las demás autoridades electorales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y candidatos independientes, de acceso a radio y televisión.

En este sentido, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Nacional Electoral dispone de cuarenta y ocho minutos diarios, distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, dentro del horario de programación comprendido de las seis de la mañana a las veinticuatro horas del día.

Así, para poder ejercer esa atribución, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos debe elaborar y presentar, al Comité de Radio y Televisión del mismo Instituto, las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a las autoridades electorales, los partidos políticos y los candidatos independientes, para hacer propaganda política-electoral en

esos medios de comunicación social; esas pautas deben ser aprobadas por el mencionado Comité.

En este orden de ideas, se considera que la pauta es el documento en el que se distribuye el tiempo, convertido en número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones de partidos, candidatos independientes y autoridades electorales, precisando la estación de radio o canal de televisión y la hora en la que deben ser transmitidos los mensajes.

Cabe destacar que, en la resolución impugnada, la autoridad responsable sostuvo, sin que ello sea controvertido o desvirtuado por alguna de las partes o por las constancias de autos, que el contenido textual de las "*cortinillas*" de referencia no formó parte de la pauta aprobada por el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, que su difusión fue previa a la transmisión de los promocionales y que la transmisión de la pauta se llevó a cabo, como fue ordenado por el Instituto Nacional Electoral, lo cual se advierte de lectura detallada de las consideraciones y punto de acuerdo tercero del acto impugnado, que en la parte atinente, son al tenor siguiente:

[...]

En este contexto, la inclusión de información o datos ajenos a los ordenados por este Instituto como lo es **la inclusión de la cortinilla denunciada antes del material pautado**, pudiera afectar o trastocar la finalidad o propósito fundamental del modelo de comunicación política indicado, consistente en el acceso efectivo y equitativo a los tiempos en radio y televisión.

[...]

TERCERO. Se declara procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el partido político nacional Morena respecto de la **difusión de cortinillas en televisión previo a la transmisión de los promocionales** que los partidos políticos tienen como prerrogativa de acceso a tiempos del Estado, pautados por el Instituto Nacional Electoral.

[...]

Lo anterior significa que no es objeto de controversia que el texto de las “*cortinillas*” fue transmitido previamente a los promocionales ordenados, según la pauta aprobada por el Instituto Nacional Electoral y que la transmisión de esas “*cortinillas*” se hizo en lapsos que no invadieron el tiempo de transmisión de los promocionales ordenados por el Instituto Nacional Electoral, además de que no fueron insertadas, superpuestas o intercaladas, en la transmisión de la aludida propaganda política-electoral, con lo cual resulta cierto que la transmisión de los promocionales quedó intocado, es decir, inalterado, se transmitió todo el contenido de la pauta aprobada por la autoridad electoral nacional.

Resulta oportuno señalar que del análisis de las constancias de autos y del contenido literal de las “*cortinillas*” en cita, a juicio del suscrito, se puede afirmar, conforme a Derecho, que en el caso, la conducta consistente en la utilización del texto identificado como “*cortinillas*” “*Continuamos con mensajes políticos... faltan 3 minutos para regresar a sus programas favoritos*”, difundido de manera previa a la transmisión de los promocionales de contenido político-electoral, según lo

ordenado por el Instituto Nacional Electoral, no constituye, bajo la apariencia del buen derecho, vulneración alguna a las prerrogativas de los partidos políticos, de acceso efectivo y equitativo al tiempo del Estado en radio y televisión, administrado por el Instituto Nacional Electoral; tampoco está demostrado que genera un efecto inhibitorio en los ciudadanos o que incide en forma negativa en el derecho de los ciudadanos de formarse una opinión libre, informada y crítica, sobre los asuntos públicos, cabe concluir, incluso, que es tan sólo una manifestación de la libertad de expresión a la cual tienen derecho las personas morales, sin mengua de los derechos de las personas físicas, en especial, de los electores.

De las mencionadas “cortinillas”, en opinión del suscrito, se pueden hacer los siguientes comentarios:

1. Desde el punto de vista objetivo, se puede considerar como un simple aviso al público, como una información dirigida a la denominada tele-audiencia, en el sentido de que a acto continuo serán transmitidos promocionales de los partidos políticos, lo cual no vulnera el acceso efectivo y equitativo de estos institutos políticos al tiempo del Estado en radio y televisión, administrado por el mencionado Instituto Electoral.

2. El texto de las “cortinillas” no contiene expresión alguna que prejuzgue, califique, critique, modifique, altere o distorsione el contenido de la pauta en su conjunto y tampoco de los promocionales de los partidos políticos en su individualidad; con

SUP-REP-128/2015

la precisión de que el contenido de la pauta se transmitió, íntegra, inmediatamente después de la difusión de las “cortinillas”.

3. El contenido del mensaje de la “cortinillas” no puede ser calificado como erróneo, falso o tendente a obnubilar, inducir o condicionar, en alguna forma, el entendimiento o la voluntad de quienes integran la denominada tele-audiencia; ello con relación al contenido de los promocionales de los institutos políticos.

Lo anterior, en opinión del suscrito, permite afirmar que el aviso previo de que serán transmitidos promocionales de los partidos políticos, puede ser considerado inocuo, respecto de los destinatarios, de la denominada tele-audiencia, a la cual se dirige, puesto que no existe en autos elemento objetivo alguno que lleve a la convicción de que las “cortinillas” modificaron o alteraron el contenido de la pauta o de los promocionales de los institutos políticos, según lo ordenado por el Instituto Nacional Electoral.

Además, como se consideró, es un hecho no controvertido que el tiempo utilizado por la persona moral denunciada, para transmitir el texto de las mencionadas “cortinillas”, en forma previa a la transmisión de los promocionales señalados, en términos de la pauta aprobada por el Instituto Nacional Electoral, no invadió el tiempo del Estado, para la transmisión que, conforme a la pauta respectiva, correspondía a los partidos políticos, para la difusión de sus promocionales.

En estas circunstancias, resulta claro que el tiempo utilizado para la transmisión del texto de las “*cortinillas*”, en estricto sentido, no es el que corresponde al Estado, en radio y televisión, destinado a los fines de las autoridades electorales y al ejercicio de la prerrogativa de los partidos políticos y de los candidatos independientes, para tener acceso a esos medios de comunicación social.

En este orden de ideas, bajo la apariencia del buen derecho, arribo a la conclusión final de que, toda vez que la pauta de transmisión de los promocionales de los partidos políticos no ha sido alterada, sino transmitida íntegramente, con el contenido aprobado y ordenado por el Instituto Nacional Electoral, lo procedente, conforme a Derecho, es revocar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo de trece de marzo de dos mil quince, identificado con la clave ACQyD-INE-59/2015, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del citado Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto y fundado emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA