

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-575/2015

RECORRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIADO: MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA, JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES Y BEATRIZ CLAUDIA
ZAVALA PÉREZ

Ciudad de México, a dos de noviembre de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el sentido de **CONFIRMAR** la resolución dictada por la Sala Especializada el diez de diciembre de dos mil quince, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-276/2015, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncia. El diecinueve de noviembre de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto

SUP-REP-575/2015

Nacional Electoral,¹ presentó denuncia en contra de Ricardo Anaya Cortés, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, así como de dicho instituto político, por el probable **uso indebido de las pautas otorgadas como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión**, derivado de la transmisión de los promocionales denominados “Se puede” y “Se puede V2”, al considerar que implicaban promoción personalizada del señalado dirigente nacional, de cara al siguiente proceso electoral.

2. Medidas cautelares. El veintidós de noviembre de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el promovente, respecto de la suspensión inmediata de los promocionales identificados con las claves RV02302-15 y RA03465-15. Lo anterior, a través del acuerdo identificado con la clave ACQyD-INE-218/2015.

3. Primer recurso de revisión. Inconforme con la determinación de improcedencia de las medidas cautelares, el veintitrés de noviembre de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (SUP-REP-569/2015), el cual fue resuelto por esta Sala Superior el veinticinco de noviembre de dos mil quince, en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

¹ En adelante Consejo General

4. Resolución impugnada. El diez de diciembre de dos mil quince, la Sala Especializada dictó resolución, en el sentido de declarar la **inexistencia de las infracciones** atribuidas a Ricardo Anaya Cortés y el Partido Acción Nacional.

5. Segundo recurso de revisión. Inconforme con la resolución señalada en el punto anterior, el dieciséis de diciembre de dos mil quince, el Partido Verde Ecologista de México, a través de su representante suplente ante el Consejo General, interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

6. 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.²

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió a trámite el recurso y, al no existir trámite pendiente por 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

² En lo subsecuente Ley de Medios de Impugnación

SUP-REP-575/2015

artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³ 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios de Impugnación, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el que se impugna una resolución emitida por la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴

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 de Impugnación, en los términos siguientes:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito, ante la Sala responsable, 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 la resolución impugnada fue notificada al recurrente el once de diciembre de dos mil quince, por lo que

³ Posteriormente Constitución

⁴ En adelante Sala Especializada o Sala responsable

el plazo para impugnar transcurrió del catorce al dieciséis de diciembre de dos mil quince (sin contar los días doce y trece al ser sábado y domingo), en tanto que el recurso de revisión se interpuso el dieciséis de diciembre, es decir, dentro del plazo de tres días 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 ante el Consejo General y dicha personería le es reconocida por la Sala responsable en su informe circunstanciado.

2.4. Interés jurídico. Se surte en la especie, pues el partido recurrente es el mismo que presentó la denuncia a la que recayó la resolución impugnada, y considera que la misma vulnera los principios de legalidad y de justicia pronta, completa e imparcial.

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. CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA

La Sala Especializada consideró que en el caso no se había infringido la normativa electoral por las siguientes razones:

SUP-REP-575/2015

Respecto a los **hechos, tuvo por probada la existencia de la conducta denunciada**, a saber: la difusión en televisión y radio a nivel nacional de cuarenta y un mil cinco (41,005) impactos de los *spots* denunciados, durante el periodo comprendido del **veintitrés de octubre al veinticinco de noviembre del dos mil quince**.

Igualmente, **tuvo por acreditado el contenido de los promocionales**, en los que aparece la imagen de Ricardo Anaya Cortés en su carácter de Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, haciendo referencia a temas relacionados con la corrupción, malos gobiernos y a la necesidad de contar con trabajo. Señaló que existe identidad en el contenido del spot transmitido en radio y en televisión.

La Sala Especializada realizó el estudio de los agravios a partir de las siguientes tres **temáticas generales**: 1) promoción personalizada, 2) campaña de sobreexposición y actos anticipados de campaña, y 3) uso indebido de la pauta.

Por lo que respecta a la **promoción personalizada**, sostuvo como hecho notorio que el denunciado no tenía la calidad de funcionario público, sino de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y, por ende, **estimó que no era posible considerar a los promocionales como propaganda gubernamental, ni al sujeto denunciado como servidor público o alguno de los sujetos obligados por el artículo 134 de la Constitución, por lo que consideró que no se actualizaba el supuesto de propaganda personalizada denunciado**.

Señaló que tampoco se configuraba una infracción al **modelo de comunicación política** regulado en el artículo 41 de la Constitución, porque la restricción se refiere a hechos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público y **dicha limitante no puede ampliarse hacia los funcionarios o dirigentes partidistas**, en ejercicio de su libertad de expresión, al tratar asuntos de interés general, de debate público y relacionados con la ideología o programa de acción de los partidos políticos.

Respecto a la **campana de sobreexposición**, sostuvo que la infracción era inexistente, pues del análisis de los preceptos constitucional y legal que regulan la materia, **no era posible desprender alguna prohibición para que los institutos políticos empleen en su propaganda político-electoral, la imagen de sus Presidentes como parte de su estrategia propagandística, a fin de posicionarse entre la ciudadanía, la militancia y el electorado.**

Argumentó que no hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus directivos y miembros, siempre y cuando respeten las restricciones que el orden jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucrar elementos encaminados precisamente a evadir las restricciones previstas para su difusión.

Para justificar esa decisión, la Sala responsable consideró la diferencia entre propaganda electoral y propaganda política.

SUP-REP-575/2015

Dijo que la primera pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, mientras que la segunda no tiene temporalidad específica, toda vez que versa sobre la presentación de ideología, programa o plataforma política, de un partido político en general, o bien, la invitación que hagan a los ciudadanos a formar parte de éste

Consideró que **no se actualizaba una violación sistemática al modelo de comunicación política**, porque el análisis de los promocionales cuestionados evidenciaba que se encontraban dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, al no contener referencias expresas o veladas sobre propaganda electoral para considerar que se tratan de actos anticipados de campaña.

Además, porque el contenido de los promocionales denunciados no reunía los elementos necesarios para actualizar actos anticipados de precampaña o campaña, puesto que no se actualiza el **elemento personal**, porque Ricardo Anaya Cortés no se ostenta como precandidato o candidato alguno. Tampoco el **elemento subjetivo**, toda vez que no se advierte que se presente alguna candidatura, se realicen propuestas de campaña, se presente la plataforma electoral, o bien, se invite al voto a favor de algún candidato u opción política ni el **elemento temporal**, porque en ese momento no se estaba llevando a cabo algún proceso de selección en el partido, o bien, algún proceso electoral federal o local del que se hiciera referencia.

Por tanto, según la Sala Especializada, podía afirmarse válidamente que el contenido del mensaje constituía una crítica abierta al sistema político con la mención específica al tema de la corrupción, por lo que podía considerarse como propaganda política y no como propaganda electoral.

Con base en lo anterior, concluyó que **la inclusión de Ricardo Anaya Cortés en los promocionales analizados no tenía la intención de posicionar al citado dirigente o al Partido Acción Nacional rumbo a una contienda electoral anticipadamente, ni tampoco una posible simulación que implicara un fraude a la *Constitución* o a la *Ley Electoral***, pues el material cuestionado, no contenía ningún elemento que pudiera vincularlo con manifestaciones indebidas en el uso de los tiempos que le corresponden al partido en radio y televisión, y de los medios de convicción, así como del análisis contextual en que aconteció la transmisión de los promocionales, no es posible vincularlo directa o indirectamente con algún posicionamiento constitutivo de actos anticipados de campaña.

Por lo que respecta al tema sobre el **uso indebido de la pauta**, la Sala responsable sostuvo que se trataba de **mensajes de contenido de propaganda política**, porque su objetivo era difundir una postura ideológica, relativa al combate a la corrupción, el cual es un tema de interés general que contribuye al debate en una sociedad democrática; que además constituye un postulado de su programa de acción política, y se emplean elementos de identificación del partido emisor, como lo es su logotipo estatutario y su nombre, así como la imagen a su dirigente nacional.

Con base en lo anterior, la Sala Especializada estimó que **no existía uso indebido de la pauta** y que si bien los referidos promocionales contenían la imagen y nombre de Ricardo Anaya Cortés, así como el texto que indica su calidad de presidente nacional de dicho instituto, esta circunstancia **no genera la sobreexposición de su imagen con propósitos electorales**, ya que el contenido de los promocionales guarda relación con la ideología del partido político sobre el tema de combate a la corrupción, y por ello como dirigente puede representar a dicho partido como voz de sus postulados.

Por otra parte, la Sala responsable señaló que el Partido Verde Ecologista de México carecía de legitimidad para denunciar la inobservancia a la normativa interna del Partido Acción Nacional, y que aun cuando se entrara al análisis de la disposición interna invocada, se llegaba a la conclusión de que no existe infracción, porque conforme con dicha disposición, Ricardo Anaya Cortés como Presidente del partido, ostenta la representación y puede, entre otras atribuciones, determinar la asignación de tiempos en radio y televisión y la modalidad de difusión de los programas y promocionales de carácter propagandístico.

4. AGRAVIOS

Los agravios expuestos por el recurrente pueden ser sistematizados de la manera siguiente.

A. Violación al principio de equidad. En concepto del recurrente, al dictar la sentencia controvertida, la Sala

responsable soslayó una evidente violación al principio de equidad, **puesto que al estimar que no se actualizó un uso indebido de las pautas por parte del Partido Acción Nacional, y por tanto, que no hubo afectación alguna al modelo de comunicación política, pasó por alto la ilegal sobreexposición en los medios de comunicación masiva del ciudadano y dirigente partidista Ricardo Anaya Cortés,** quien obtuvo una mayor ventaja electoral frente a la ciudadanía, en comparación con eventuales contendientes en los siguientes procesos electorales.

B. Fraude a la ley o abuso de derecho. Por otro lado, dice que la Sala responsable pasó por alto el fraude a la ley o abuso de derecho, consistente en la indebida utilización de los tiempos y prerrogativas correspondientes al Partido Acción Nacional, al aparentar la difusión de las ideas partidistas por medio de los *spots* denunciados, **cuando en realidad fabricó una estrategia publicitaria sistemática en favor del mencionado dirigente partidista, situación inadmisibles en relación con la naturaleza jurídica y la teleología de los partidos políticos en cuanto entes de interés público,** quienes deben difundir su ideología en tiempos de Radio y Televisión ordinarios, y no dar a conocer a quienes aspiran a ocupar un cargo de elección popular en un futuro.

C. Violación al principio de legalidad. Aduce que la Sala responsable inobservó lo previsto por los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución, toda vez que en el fallo impugnado **reconoció la existencia de una difusión continua, permanente, y a nivel nacional, de la imagen del Presidente**

del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, a través de promocionales en Radio y Televisión, y aun así determinó eximirlo del cumplimiento de la ley, al declarar inexistentes las infracciones a la normativa electoral aplicable.

D. Violación al principio de exhaustividad. Por último, sostiene que se vulnera lo previsto por el artículo 17 de la Constitución, porque al emitir la resolución reclamada, la Sala responsable no estudió de manera integral lo planteado primigeniamente, ya que se limitó a examinar la existencia de promoción personalizada, o bien de actos anticipados de campaña, en los *spots* denunciados, cuando en realidad esos no fueron los planteamientos inicialmente vertidos en la queja.

Lo anterior, porque señala que nunca pretendió denunciar el hecho de que un dirigente partidista aparezca en ciertos promocionales pautados por un partido político, sino que dicha exposición mediática sea continua, permanente, excesiva y sistemática, con la consecuente merma al principio de equidad, situación idéntica a la que motivó diversas sanciones en perjuicio del Partido Verde Ecologista de México.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del problema

El punto central a resolver en el presente caso consiste en determinar si el contenido y la difusión de los *spots* denunciados **se traduce en un uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión del Partido Acción Nacional**, al utilizar el tiempo pautado por el Instituto

Nacional Electoral para promocionar preponderantemente la persona del dirigente nacional de dicho partido, generando una sobre exposición mediática continua, permanente, excesiva y sistemática de dicho dirigente.

5.2 Marco normativo

Antes de dar respuesta a los agravios se requiere especificar el marco normativo aplicable al caso, así como los criterios que ha sostenido esta Sala Superior en distintos precedentes donde ha definido aspectos relacionados con los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

A. Naturaleza y fines de los partidos políticos

De los artículos 41, Base I, párrafos primero y segundo de la Constitución, 3, 10, 23, 35, 36, 37, 38, 39 y 40, de la Ley General de Partidos Políticos⁵ se desprende, que los partidos políticos constituyen grupos organizados de personas que comparten objetivos comunes y una ideología semejante orientada a alentar a la ciudadanía a participar en las decisiones políticas que atañen a la sociedad, con la finalidad de atender las necesidades y problemáticas mediante el establecimiento de políticas generales viables. Por ello, se les reconoce como entidades de interés público, cuyo fin es: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política; y 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. **Para el**

⁵ En adelante Ley de Partidos

cumplimiento de tales fines, a los partidos políticos se les reconocen derechos y se impone el deber del Estado de otorgarles determinadas prerrogativas.

B. Derechos de los partidos políticos

El artículo 41, Bases I, último párrafo, II y III de la Constitución, prevé que los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones (federales, estatales y municipales); a contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades (permanentes, para la obtención del voto y específicas), así como al **uso de manera permanente de los medios de comunicación social**, y establece que el **ejercicio de esos derechos se debe sujetar a las reglas y procedimientos previstos para ello**.

El artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos⁶ reconoce como derechos de éstos, entre otros: participar en las elecciones y en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; regular su vida interna y determinar su organización interior; **acceder a las prerrogativas** y recibir financiamiento público. El propio precepto estipula, que estos derechos deben ser ejercidos conforme a lo previsto en la Constitución, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁷ Ley de Partidos y demás disposiciones aplicables en la materia.

C. Prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos

⁶ En adelante Ley de Partidos

⁷ En lo sucesivo Ley General Electoral

Como se ha señalado, uno de los derechos reconocidos a los partidos políticos es el de **acceder a prerrogativas**.

El artículo 26 de la Ley de Partidos establece como prerrogativas de los partidos políticos: **tener acceso a radio y televisión**; participar del financiamiento público; gozar del régimen fiscal establecido, así como usar las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. El propio precepto sujeta las prerrogativas a los términos dispuestos en la Constitución, en las leyes generales y en las leyes de la materia.

D. Prerrogativa de acceso a radio y televisión y modelo de comunicación política

Tanto en la Constitución como en las leyes General Electoral, de Partidos y en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se encuentran las disposiciones que rigen el **uso de esta prerrogativa**, las cuales deben ser interpretadas de manera sistemática y armónica con el modelo de comunicación política establecido en el artículo 41, Base III, Apartado A, de la propia Constitución, el cual tiene como objetivo principal resguardar el principio de equidad en las contiendas electorales, evitando que factores externos influyan en las campañas electorales, en las cuales debe imperar el debate e intercambio de propuestas entre los contendientes, conforme con las reglas establecidas para ello.

En efecto, el citado modelo contiene las reglas a las que deben sujetarse las elecciones, para que éstas puedan desarrollarse

SUP-REP-575/2015

de manera libre, auténtica y periódica, estableciendo como condiciones esenciales, que el **Instituto Nacional Electoral** es la única autoridad facultada para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, por lo que los partidos, sus candidatos y precandidatos sólo pueden acceder a esos medios de comunicación social de acuerdo con los espacios que dicha autoridad les asigne y la prohibición constitucional para que los partidos políticos, candidatos y precandidatos, así como cualquier otra persona física o moral, por sí mismos o a través de terceros, contraten o adquieran tiempos en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales, condiciones cuya finalidad es evitar que el poder económico sustituya el debate e intercambio de propuestas entre los contendientes electorales como factor que determine las preferencias electorales de la ciudadanía, o bien, el posicionamiento de los partidos políticos como entes cuya finalidad es promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, a través de la difusión de sus principios ideológicos de carácter político, económico o social que postulan, o bien, de los objetivos que persiguen, las propuestas de sus políticas públicas o sus posicionamientos frente a cuestiones de interés público.

En esa medida, las reglas previstas para el uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión (el tiempo y la forma como accederán al uso de los medios de comunicación a través de las pautas diseñadas para el tiempo ordinario y para el

proceso electoral)⁸ deben interpretarse acorde con este modelo, tomando en consideración la temporalidad en que es asignado el tiempo en radio y televisión (dentro o fuera del proceso electoral), puesto que el uso de esa prerrogativa cambia de acuerdo a la temporalidad en que es asignada, por el tipo de propaganda que en cada una se puede difundir.

a) Libertad para definir el contenido de sus mensajes

En principio, en el uso de esta prerrogativa, los partidos políticos tienen libertad para definir su estrategia de comunicación. Pero esa libertad no es absoluta, porque los derechos y prerrogativas de los partidos políticos constituyen los medios para que éstos alcancen sus fines. Por ende, el uso de la *prerrogativa de acceso a los medios de comunicación no solo debe adecuarse a los formatos y términos establecidos en la ley, sino que **debe estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral***, dependiendo del tiempo en que es asignado (ordinario, de precampaña o de campaña).

b) Límites al uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión. Al analizar diversos medios de impugnación cuya temática ha requerido el análisis e interpretación del sistema de comunicación política en materia electoral, esta Sala Superior ha definido los siguientes criterios tendentes a armonizar la prerrogativa de acceso a radio y televisión con los derechos político-electorales, los derechos de los partidos, los principios

⁸ Puede revisarse también lo establecido en los artículos 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2; 162; 165; 166; 167; 168; 169; 170; 171; 172; 173; 174; 180 y 181 de la Ley General Electoral.

rectores en la materia y las reglas inherentes a la difusión de propaganda (política y electoral).

i) La libertad de expresión y el contenido de los mensajes.

Se ha estimado que las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, en las cuales se denigre o degrade el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de los oponentes, implican vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano.⁹

Asimismo, se ha considerado que en el debate político el margen de tolerancia es más amplio frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas, por lo que no vulnera la normativa electoral, la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.¹⁰

⁹ Jurisprudencia 14/2007 de rubro: HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

¹⁰ Jurisprudencia 11/2008 cuyo rubro dice: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO

También se ha sostenido, que si bien el debate político tiene una protección reforzada, **no se debe generar confusión en el electorado o en la ciudadanía**, de forma tal que, en la propaganda político-electoral los partidos políticos deben utilizar elementos propios que los identifiquen en lo particular y a sus candidatos, y abstenerse de utilizar elementos que los asemejen a otro partido o que identifiquen erróneamente a las personas que ostentan las candidaturas a los cargos de elección popular, a grado tal que la ciudadanía no pueda identificar con claridad a las opciones políticas, pues se ha considerado que esa confusión tiene un impacto negativo en la formación de una opinión consciente e informada para el ejercicio del derecho al voto activo por parte de la ciudadanía, lo cual podría generar un efecto pernicioso respecto de la configuración del propio sistema político electoral.¹¹

ii) Propaganda en radio y televisión y tiempos electorales.

Se ha considerado, que el *contenido de la propaganda* debe atender al periodo de su transmisión, por lo que debe considerar si se difundirá dentro o fuera de un proceso electoral y, si es dentro, debe tomarse en cuenta la etapa en la que se difundirá (precampaña, intercampana y campaña), pues de esos elementos dependerá el tipo de mensaje que pueda difundirse.

En efecto, partiendo de lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral,¹² este órgano jurisdiccional ha

¹¹ SUP-REP-392/2015

¹² Entendiendo por **propaganda política** aquella que tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas y, por

SUP-REP-575/2015

concluido¹³ 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:

- 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;
- 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;
- La **propaganda electoral** debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma

propaganda electoral la que tiene por finalidad 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.

¹³ Al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-31/2016.

electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

iii) Cobertura desproporcionada o sobreexposición. Se ha considerado que los promocionales que se transmiten en ejercicio de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, corresponden a cada uno de los partidos políticos, por lo que dichos entes tienen prohibido difundir propaganda electoral o la imagen de candidatos de otros partidos, coaliciones o independientes, porque dicha conducta puede generar sobreexposición frente al electorado del candidato o del partido beneficiado, con la consecuente afectación a la equidad en la contienda electoral.¹⁴

iv) Cobertura a terceros que impide cumplimiento de fines. Se ha sostenido, que los partidos políticos tienen prohibido utilizar los espacios asignados en radio y televisión para promocionar a terceros, porque el objetivo de esta prerrogativa está encaminado a difundir propaganda política o electoral, para que los partidos estén en condiciones de cumplir con sus fines.¹⁵

v) Imagen de dirigentes partidistas en los promocionales de radio y televisión. Se ha considerado que, por sí mismo, el empleo de la imagen de un dirigente en los promocionales de radio y televisión no constituye violación a la normativa electoral federal, porque no existe alguna prohibición para que los partidos políticos empleen en su propaganda político-electoral

¹⁴ SUP-RAP-128/2013, SUP-RAP-108/2014 y SUP-RAP-504/2015

¹⁵ SUP-RAP-107/2014

SUP-REP-575/2015

la imagen de alguno de sus integrantes como parte de su estrategia propagandística partidista.

Se ha estimado que **no hay limitación para que los partidos puedan involucrar en su propaganda a sus miembros, siempre y cuando respeten las propias restricciones que el ordenamiento jurídico les impone**, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucrar elementos encaminados a evadir las restricciones previstas para su difusión.¹⁶

También se ha considerado como parte de las limitaciones, la inclusión de expresiones que denigren a las personas; que presenten símbolos religiosos y, en general, **que sean susceptibles de afectar alguno de los principios que rigen los procesos o que afecten los bienes jurídicos que preservan la normativa electoral.**¹⁷

De lo expuesto se aprecia, que **la libertad con la que cuentan los partidos políticos para definir el contenido de sus mensajes en radio y televisión está sujeta a las limitaciones que le impone el sistema electoral y deben ser idóneos para conseguir el objetivo de tal prerrogativa (constituir el mecanismo para que los partidos políticos alcancen sus fines). Por tanto, en el uso de esta prerrogativa, los partidos políticos deben procurar mensajes informativos claros que no generen ambigüedad.** En la medida en que los mensajes que en principio se consideran lícitos tengan

¹⁶ SUP-REP-170/2015

¹⁷ SUP-REP-117/2015 y acumulado

elementos que, valiéndose de una ambigüedad direccionada, generen presunciones de posibles fraudes a la legislación, las autoridades electorales deben realizar un análisis más estricto a fin de evitar un uso indebido de las prerrogativas.

vi) Precedentes en los que se han sustentado criterios a partir del análisis de los contenidos de los mensajes

Ahora bien, al resolver distintos medios de impugnación en los cuales se ha cuestionado el **contenido de los mensajes**, por considerar que se aparta de los límites que imponen las directrices constitucionales y legales, esta Sala Superior ha definido diversos criterios que orientan el uso de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación. Tales criterios son:

a) Posicionamiento de personas en mensajes de partidos.

Si en los promocionales predomina la voz, imagen y nombres de alguna o algunas personas, se puede inferir que existe una intención clara de posicionarlas, y esta inferencia es más sólida, cuando el punto central del mensaje lo constituye la manifestación de esas personas, en el sentido de que desplegarán determinada conducta en un futuro (por ejemplo, cuando un candidato, o aspirante a serlo, se compromete a cumplir determinadas promesas).¹⁸

b) Asimismo, este órgano jurisdiccional ha precisado, que si se trata de posicionar a una persona en cuanto tal, o fijar una postura ideológica de su partido político respecto a un tema de interés nacional, **resulta necesario el análisis de elementos que permitan suponer si dicho sujeto aspira a algún cargo**

¹⁸ SUP-REP-225/2015

SUP-REP-575/2015

de elección popular, o que su conducta tenga algún impacto en algún proceso electoral, federal o local, próximo a celebrarse, y en ese orden de ideas, pudiera constituir propaganda personalizada.¹⁹

c) Esta Sala Superior también se ha pronunciado en el sentido de que, **el solo hecho de que las personas cuya imagen o voz aparecen en un promocional pautado en los tiempos de radio y televisión otorgados a un partido político no sean servidores públicos, no impide que se actualice un supuesto de uso indebido de la prerrogativa del partido por un posicionamiento indebido de personas, dirigentes partidistas y militantes, puesto que la finalidad de la prerrogativa no implica la promoción centralizada de una persona**, sino, atendiendo a las circunstancias y a la etapa del proceso electoral en que se difundan, su finalidad debe orientarse a la difusión de los principios, valores, ideología, precandidaturas o candidaturas de un partido político, así como para promover la participación, el debate y la deliberación de la ciudadanía.²⁰

En la construcción de este criterio, se ha partido de la base de que el uso de los recursos del Estado por quienes los tienen bajo su responsabilidad *-como lo es el acceso al tiempo en radio y televisión a favor de los partidos políticos-*, está ceñido, en todos los casos, al cumplimiento de los objetivos para los cuales están destinados por mandato de la Constitución. **De ahí que se encuentre justificada la implementación de medidas**

¹⁹ SUP-RAP-116/2014

²⁰ SUP-REP-18/2016 y acumulado.

que impidan la promoción de cualquier persona - *incluyendo a los dirigentes partidistas y/o militantes*-, que tenga otros propósitos a los destinados constitucional y legalmente; como por ejemplo, cuando se evidencia un posicionamiento que va más allá del contenido al que debe ajustarse un promocional determinado, en atención al tipo de actividades que los partidos políticos estén llevando a cabo en una temporalidad específica *-actividades políticas permanentes o las actividades político-electorales-*, o bien, que se aparten de la equidad en futuras contiendas, a través de un mecanismo de fraude a la ley o que eluda el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral.

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-18/2016 y acumulado, esta Sala Superior consideró, que para determinar si existe un posible uso indebido de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación, por el posicionamiento indebido de alguna persona (dirigentes, militantes o simpatizantes), con **la finalidad de evitar el abuso de un derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas, debe analizarse de manera integral el contenido del promocional en su contexto particular**, para poder identificar elementos que permitan advertir, de ser el caso, sistematicidad o una intencionalidad o direccionalidad del discurso específica, a través de la cual, razonablemente se pueda inferir que el promocional tiene la intención preponderante de posicionar indebidamente a una persona y no al propio partido político, para lo cual resultan relevantes analizar tres elementos, a saber: la centralidad del

SUP-REP-575/2015

sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.

- i. La **centralidad del sujeto** se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales del mensaje, de forma tal que si del análisis integral se advierte una **exposición preponderante de la imagen o la voz** (o ambas) **de una persona**, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona se puede concluir que **existe un posicionamiento personalizado del mensaje**. En el caso, de los elementos aludidos se puede concluir que el hecho de que aparezca, según el caso, la imagen y la voz de una sola persona se traduce en una centralidad clara o un protagonismo evidente de la persona denunciada.
- ii. La **direccionalidad del discurso** se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis probabilístico de su **finalidad**, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje. Este elemento puede derivarse directamente del promocional o inferirse a partir de otros elementos y puede estar definido a partir de elementos contextuales, tales como vaguedad del discurso, preponderancia de algunos elementos del mismo, entre otros, que generen elementos suficientes para realizar un juicio de probabilidad respecto a la intención o finalidad del mensaje.

- iii. La **coherencia narrativa** del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad tanto para un análisis preliminar y cautelar como para un juicio de responsabilidad, siendo que también este elemento puede contribuir al análisis del contexto para identificar otros como la direccionalidad del discurso y la finalidad del mensaje.

5.3 CONSIDERACIONES DE LA SALA SUPERIOR

Esta Sala Superior considera **infundados** los agravios expuestos por el partido recurrente respecto al supuesto uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión por parte del Partido Acción Nacional, porque el análisis integral de los promocionales denunciados, al momento de su difusión, no acredita un uso indebido por un posicionamiento prohibido de una persona a través de las prerrogativas del partido, lo que no significa que no deban adoptarse medidas encaminadas a prevenir posibles violaciones a la normativa electoral por la sobreexposición en los medios de comunicación masiva de

SUP-REP-575/2015

personas que ocupan cargos al interior de un partido político, tal como se precisa a continuación.

En reiteradas ocasiones esta Sala Superior ha sostenido, que para realizar el análisis de fondo de un determinado promocional, se requiere hacer no solo el examen integral del contenido, sino también del contexto en el que se difunde dicho promocional.²¹ Se ha resaltado la necesidad de examinar el conjunto de promocionales difundidos en la pauta, en un periodo específico, porque a través de esos elementos se advierte en su integralidad la estrategia de comunicación definida por el partido político, así como los patrones que identifican a los mensajes, su sistematicidad o vinculación entre ellos, a fin de estar en condiciones de advertir si existe alguna intencionalidad o direccionalidad específica en el promocional.

Si bien estos criterios han sido definidos en asuntos donde generalmente, los sujetos vinculados al procedimiento son servidores públicos o candidatos, lo cierto es que **esta premisa resulta aplicable también a los supuestos en los cuales la controversia se relaciona con la promoción o posicionamiento de un dirigente, militante o simpatizante partidista**, porque lo que se va a revisar es si el uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, a través de la pauta elaborada por la autoridad electoral, se ajusta a los parámetros constitucionales y legales, o bien, si existe un uso indebido por el posicionamiento preponderante e injustificado de la persona (dirigente, militantes o simpatizantes) en lugar de posicionar al

²¹ Pueden consultarse las sentencias SUP-RAP-440/2012 y su acumulado SUP-RAP-442/2012, SUP-RAP-4/2014, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-13/2016 y SUP-REP-18/2016

partido político, a sus candidatos, su ideología, valores, programas, en contravención a la finalidad de la prerrogativa que tienen los partidos de acceso a radio y televisión.

En el caso, en la denuncia presentada por el Partido Verde Ecologista de México se manifestó que existía un uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, porque el tiempo otorgado por la autoridad electoral para la difusión de propaganda en periodo ordinario se estaba ocupando para difundir promocionales en los cuales se promovía preponderantemente la persona del dirigente nacional del Partido Acción Nacional, de manera sistemática, **generando con ello una sobreexposición de esa persona de cara al siguiente proceso electoral**, lo cual resultaba violatorio de los artículos 41 de la Constitución, 159, 168 y 181 de la Ley General Electoral, porque no se estaba posicionando al partido ni su ideología, valores, principios o sus actividades ordinarias, que constituye la finalidad para la que se concede dicha prerrogativa.

La Sala responsable hizo el análisis separado de las siguientes tres temáticas: a) promoción personalizada, b) campaña de sobreexposición y actos anticipados de campaña, y c) uso indebido de la pauta.

Respecto al primer tema, consideró que como el Presidente del Partido Acción Nacional no tenía el carácter de servidor público, no era factible considerar que se surtía el supuesto de propaganda personalizada. Con relación al segundo tema, estimó que como no era posible desprender alguna prohibición

SUP-REP-575/2015

para que los partidos políticos involucraran en su propaganda político-electoral, la imagen de sus Presidentes, directivos y miembros, no se actualizaba una violación sistemática al modelo de comunicación política, sobre todo porque los promocionales no contenían referencias expresas o veladas para considerar que existieran actos anticipados de campaña y, por último, señaló que no existía un uso indebido de la pauta, porque el objetivo de los mensajes era difundir una postura ideológica, de interés general, que se vinculaba con el programa de acción política del partido. Además, porque en el promocional se identificaba el emblema y nombre del partido, así como la imagen de su dirigente nacional.

A partir del análisis integral y en un estudio de fondo del asunto, esta Sala Superior considera **infundada la pretensión del recurrente, consistente en** que los promocionales denunciados implican una violación al modelo de comunicación política y un posicionamiento indebido de un dirigente partidista contrarios a lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional y a los principios de la materia electoral, a través de un fraude a la ley o abuso del derecho, por la sobreexposición de forma continua y sistemática de la imagen y persona del dirigente partidista en los tiempos que la autoridad concede a los partidos políticos en radio y televisión, porque **en el caso no se actualiza una situación inconstitucional por un fraude a la ley respecto al uso indebido de las prerrogativas del Partido Acción Nacional por la sobreexposición de su dirigente nacional, dado que no se advierten elementos suficientes que permitan concluir de manera unívoca que la direccionalidad**

del discurso de los promocionales denunciados o su coherencia narrativa impliquen necesariamente una violación a la normativa electoral al momento en que se difundieron.

Lo anterior es así, toda vez que, si bien del análisis integral y contextual de los promocionales denunciados se evidencia una clara centralidad de la persona del citado dirigente, el contenido del discurso y su direccionalidad se limitan a la difusión de ideas partidistas sin hacer referencia expresa a un evento futuro, fecha cierta o auditorio específico que permita suponer un posicionamiento indebido con miras a un proceso electoral específico como lo señala el recurrente.

Análisis del contenido de los promocionales denunciados:

La existencia, contenido y transmisión de los promocionales está acreditada en el expediente.

El promocional denunciado en televisión (RV02302-15), --cuyo contenido auditivo es idéntico al de radio (RA03465-15), salvo por la inclusión de una voz masculina al inicio que enuncia la frase: *“Habla Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN”*-- es el siguiente:

SECUENCIA DE VIDEO	AUDIO
RV02302-15	<p>Voz de Ricardo Anaya Cortés: <i>Todos sabemos que México no va bien, los políticos de siempre han manchado a</i></p>

SUP-REP-575/2015

		<p><i>México de corrupción, “ellos”, son malos para gobernar y buenos para robar, pero nosotros, nosotros, somos muchos, muchos más, somos millones los que queremos cambiar a México, meter a la cárcel a los corruptos, y que haya trabajo, que nos vaya bien a todos y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede... se puede.</i></p> <p>Voz en off: Ricardo Anaya, Presidente Nacional del PAN</p>
		
		
		
		
		

Su análisis implica tomar en consideración la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa.

Tales elementos permiten generar indicios que a su vez sirvan de base para realizar inferencias válidas sobre la intencionalidad u objetivo de los promocionales, pues resulta razonable presuponer que tienen alguno, ya que, no sería plausible suponer que se pautaron sin intencionalidad o finalidad alguna.

Del análisis integral del discurso de los promocionales y del contexto en que aparecen, cabe advertir, cuando menos, dos mensajes principales interrelacionados:

En términos descriptivos, el mensaje, tanto en radio como en televisión, expone una dicotomía básica: **nosotros/ellos**, a fin de configurar identidades políticas, mediante el recurso de la contrastación o presentación positiva (virtudes) de unos y la negativa (defectos) de los otros.

En los promocionales, se afirma, por un lado: ***“Los políticos de siempre han manchado a México de corrupción, ellos, son malos para gobernar y buenos para robar...”*** [énfasis añadido], y, por otro, se afirma: ***“Nosotros, nosotros, somos muchos, muchos más, somos millones los que queremos cambiar a México, meter a la cárcel a los corruptos, y que haya trabajo...”*** [énfasis añadido].

Los promocionales en una porción final presentan un mensaje basado en una expresión inclusiva, intentando diluir la dicotomía inicial respecto de una parte del auditorio: ***“Que nos vaya bien a todos...”*** [énfasis añadido]. Finalmente, el mensaje termina con la siguiente frase: ***“...y que nadie nos diga que no se puede, de que se puede... se puede.”***

SUP-REP-575/2015

El personaje, agente o sujeto central de los promocionales es el ciudadano Ricardo Anaya, quien no sólo profiere el mensaje al auditorio, hablando en primera persona del plural, sino también, sobre todo, es el **personaje prácticamente único del promocional**, con una exposición preponderante de la imagen propia y de su voz frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales del promocional; las demás personas que aparecen en el mismo (especialmente una niña acompañada de sus padres) tienen un papel secundario.

A partir de lo anterior es posible distinguir los siguientes elementos:

a) Centralidad del sujeto. Ricardo Anaya se presenta como protagonista central y prácticamente exclusivo, en tanto que aparece su imagen (y su voz) a lo largo de casi todo el promocional, en toma cerrada y primer plano (*close up*/imagen desde los hombros hasta la parte superior de la cabeza), expresándose a través de la primera persona del plural.

b) Direccionalidad del discurso. Se advierte una intencionalidad del agente de identificarse con el auditorio a partir de la distinción entre un “nosotros” y un “ellos” a través del uso de fórmulas genéricas, impersonales, así como del plural en “primera persona”.

Lo anterior, toda vez que el discurso en primera persona del plural está orientado a generar un vínculo aparente entre quien habla (el agente) y el auditorio, de forma tal que permita distinguir a “los políticos de siempre” que “han manchado a

SUP-REP-575/2015

México de corrupción”, y un “ellos” quienes “son malos para gobernar”, de un “nosotros” que “somos muchos” que, entre otras cosas, “queremos cambiar a México” y “meter a la cárcel a los corruptos”. Ello toda vez que, en general, un elemento inclusivo del uso del lenguaje en un discurso, ya sea oral o escrito, es el uso de la primera persona en plural, el cual permite distanciarse de otra persona o grupo de personas.

En el caso, la direccionalidad del discurso está encaminada a que el auditorio se identifique con el propio agente a través del uso de la primera persona del plural, generando la idea de un “nosotros” indeterminado al que pretende adherirse junto con el auditorio, ello sin precisar, pero sin excluir tampoco, si el mismo corresponde a su partido o a si implica un colectivo integrado por el propio agente junto con el auditorio. Esto es, la distinción empleada en los promocionales entre “los políticos de siempre” y un “nosotros” indeterminado, es confusa, pues sugiere que quien habla no pertenece a un grupo identificado como los “políticos de siempre”, sin aludir a cuál es su grupo político y si la expresión “nosotros” está relacionada con la militancia de su partido o a la ciudadanía en general.

Lo anterior, en principio, no implica un uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión a través de la pauta generada por la autoridad electoral, porque como se dijo, los partidos políticos tienen libertad para definir el contenido de los promocionales que usarán en el ejercicio de esta prerrogativa, por lo que esta Sala Superior no considera que, el uso de la primera persona del singular o del plural suponga, por ese sólo hecho, una centralidad o una direccionalidad del discurso

indebida. De la misma forma, no es materia de análisis la crítica que se expresa a la corrupción o al robo, lo cual, en principio, se sitúa dentro de los límites del debate público.

Lo relevante en el caso es si con tales elementos se refuerza o debilita la idea de la centralidad del sujeto y la coherencia narrativa del promocional en el sentido de que su intencionalidad o finalidad es la promoción preponderante de una persona con miras a un próximo proceso electoral y no la expresión de las finalidades, ideas, principios o postulados del partido.

c) Coherencia narrativa: En términos generales se ha destacado que la coherencia narrativa funciona como *“un test de verdad o probabilidad en cuestiones de hecho y prueba acerca de las cuales no es posible obtener una prueba directa por medio de la observación directa”*.²² En esa línea, la idea general es que se justifica que un tribunal acepte la hipótesis acerca de los hechos del caso que sea más coherente con las pruebas obrantes en el expediente y con un conjunto de principios explicativos (así, por ejemplo, tratándose de cuestiones humanas, explicables en términos de principios de tipo racional, intencional y motivacional, así como de tipo causal y probabilístico). Lo anterior, en el entendido de que las narraciones tienen que ser no sólo coherentes sino también plausibles, convincentes racionalmente y, sobre todo, descriptivamente verdaderas. Para ello es necesario valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos

²² Al respecto, se tiene en consideración lo expresado por MacCormick, Neil, “Coherence un Legal Justification”, en (eds. Peczenik, A. et al, *Theory of Legal Science*, Dordrecht: Boston: Reidel, 1984, p. 245.

visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad que derive de los otros elementos expuestos o que contribuya a su identificación.

En el caso, la **coherencia narrativa** de los promocionales a través de los mensajes ya expuestos, no permite concluir que los mismos tienen por objeto o resultado un posicionamiento indebido del presidente del Partido Acción Nacional, Ricardo Anaya, pues ni del texto ni del contexto de esos promocionales se advierten indicios o elementos inferenciales que permitan generar una presunción de que los mismos suponen una sobreexposición del dirigente con miras a un próximo proceso electoral.

Ello, toda vez que, en principio, se identifica al agente como Presidente del Partido Acción Nacional y aparece el emblema del partido lo que permite identificar su cargo en un instituto político determinado, lo que es insuficiente para inferir una intención o un resultado indebido, sino que, por el contrario, ello genera indicios en el sentido de que no se trata de ocultar o disminuir su condición de dirigente o de desviar la atención a su persona en cuanto tal, sino a identificarse con el partido y con ello identificar el mensaje como un mensaje preponderantemente institucional. Con lo cual, al momento, se puede presumir válidamente que el mensaje tiene por finalidad promover o difundir ideas, postulados o principios del partido y no exclusiva o preponderantemente a la persona de su dirigente.

SUP-REP-575/2015

El hecho de que se trate de promocionales pautados en radio y televisión por un partido político, lo que presume la intención de que exista una amplia difusión de su contenido, que en el caso está centrado y direccionado a una persona que se identifica con un “nosotros” indeterminado, tampoco lleva a concluir que, al momento en que se difundieron o en que se resuelve el presente asunto, exista una intención de vincular el contenido y el contexto de los mismos con la obtención de una precandidatura o candidatura, pues ello no se advierte de los elementos que obran en el expediente.

Si bien, el medio empleado para la promoción de una persona a través de su imagen o su voz permite inferir algunos aspectos de su intencionalidad en la medida en que el medio es una condición suficiente o necesaria para alcanzar un objetivo razonablemente previsible, como es que el uso de la prerrogativa en radio y televisión, dada su amplia difusión e impacto, permita válidamente suponer que es un medio idóneo si se quiere posicionar a una persona ante la opinión pública con un mensaje determinado,²³ ello, en sí mismo, no es un actuar prohibido en la medida en que no se actualice la violación a una norma o de un principio constitucional o la posibilidad de ponerlo en riesgo.

En específico, si lo que se trata de acreditar por parte de los recurrentes es una sobreexposición injustificada con miras a un proceso electoral, es necesario que existan elementos que permitan advertir dicha finalidad o resultado, como podría ser la

²³ Al respecto, es un hecho probado que los promocionales denunciados tuvieron cuarenta y un mil cinco (41,005) impactos durante el periodo del veintitrés de octubre al veinticinco de noviembre.

existencia de elementos del propio promocional o del contexto de su difusión que generen presunciones válidas sobre la intención clara, velada pero indubitable o manifiesta de un dirigente de contender por la precandidatura o candidatura de un puesto de elección popular, como podrían ser frases, imágenes, referencias o la proximidad razonable de un proceso electoral.

Adicionalmente, no basta con que en el futuro un dirigente que apareció en un promocional de un partido político manifieste su intención de participar en un proceso electoral como precandidato o candidato a un cargo de elección popular para automáticamente actualizar una violación a los principios de equidad o legalidad de la contienda intrapartidista o de la contienda electoral, como si se tratase de actos anticipados de precampaña o campaña, o posicionamientos indebidos con miras a una elección, pues es necesario que la propaganda partidista contenga elementos específicos de identidad con la propaganda que en su caso realice el aspirante, precandidato o candidato o elementos que de manera razonable vinculen de manera injustificada el actuar del partido a través de sus prerrogativas con la postulación del dirigente.

En el caso, los promocionales denunciados incluyen elementos que pueden interpretarse como mensajes tendentes a difundir finalidades, principios o postulados del propio Partido Acción Nacional en voz de su dirigente nacional, como lo es el combate contra la corrupción que, como lo destacó la responsable, resulta válido y coincidente con los programas del partido; así como el hecho de que no se incluyen elementos que permitan

SUP-REP-575/2015

suponer una direccionalidad unívoca respecto a una intención concreta de participar en un próximo proceso electoral. De ahí que **esta Sala Superior no advierte elemento contextual alguno que permita acreditar, al momento de la difusión de los promocionales denunciados, un actuar indebido del partido denunciado sobre la base de una sobreexposición indebida de su dirigente nacional a través de los promocionales con miras a posicionarlo frente a un proceso electoral futuro.**

Ahora bien, esta Sala Superior reitera que la aparición de un dirigente, por sí misma, no implica necesariamente el uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, a través del tiempo pautado por la autoridad electoral, así como tampoco en un contexto específico de difusión de una idea que exprese claramente su finalidad partidista. Sin embargo, sobre la base de una racionalidad mínima, resulta idóneo analizar integralmente el volumen de impactos generados, la reiteración de su contenido y el cumplimiento estricto de los objetivos constitucionales diseñados para garantizar los principios rectores en la materia electoral, tomando en consideración que conforme con lo previsto en los artículos 41 de la Constitución, en relación con lo estipulado en los artículos 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2; 162; 165; 166; 167; 168; 169; 170; 171; 172; 173; 174; 180, 181, 464 y 465 de la Ley General Electoral; 23, 26 de la Ley de Partidos, la prerrogativa que constitucional y legalmente se concede a los partidos políticos para el acceso a los tiempos en radio y televisión tiene finalidades específicas, entre las que no se encuentra la promoción o el

SUP-REP-575/2015

posicionamiento personalizado, permanente o preponderante de sus dirigentes, por lo que esta Sala Superior considera necesario que el Instituto Nacional Electoral, como autoridad única para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para efectos electorales, realice un escrutinio escrupuloso para considerar la razonabilidad de los promocionales en situaciones que puedan implicar un fraude a la constitución o la ley o abusos del derecho de los partidos al uso de sus prerrogativas y, en su caso, ejerza las atribuciones que estime necesarias a efecto de prevenir, corregir o reparar las posibles violaciones al marco constitucional previsto para resguardar los principios rectores en la materia electoral.

Lo anterior es así, porque como se dijo, las disposiciones que rigen el uso de esta prerrogativa deben ser interpretadas de manera sistemática y armónica con el modelo de comunicación política establecido en el artículo 41, Base III, Apartado A, de la Constitución, así como con los derechos, valores y principios que rigen la materia electoral, de tal manera que si los tiempos concedidos por el Instituto Nacional Electoral en radio y televisión a un partido político corresponden al tiempo ordinario, la citada autoridad debe vigilar que en ellos se presente preponderantemente la ideología, principios, valores o programas que rige al partido, en tanto que, si los tiempos en radio y televisión se conceden durante el proceso electoral, atendiendo a la etapa específica en que se use (precampaña o campaña) la autoridad debe vigilar que se propicie el conocimiento de las personas que ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los

SUP-REP-575/2015

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, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral, así como de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a permanecer informada.

Conforme con lo expuesto, de lo previsto en los artículos 41, Bases I, II y III, de la Constitución, en relación con lo estipulado en los artículos 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2; 162; 165; 166; 167; 168; 169; 170; 171; 172; 173; 174; 180, 181, 464 y 470 de la Ley General Electoral; 23, 26 de la Ley de Partidos, y los precedentes de esta Sala Superior, se deriva el especial deber de cuidado que tiene el Instituto Nacional Electoral para garantizar los principios que rigen los procesos electorales, así como para vigilar que las prerrogativas de los partidos políticos se ajusten a sus finalidades, adoptando, en el ámbito de su competencia, las medidas necesarias para hacer efectivos tales principios o evitar su puesta en riesgo.

En el cumplimiento de tales tareas derivadas de sus deberes de vigilancia, prevención y reparación, la citada autoridad debe considerar que los partidos políticos son entidades de interés público de naturaleza colectiva, que, por ende, representan los intereses de una pluralidad de personas que si bien se agrupan en torno a unos principios ideológicos y finalidades político-electorales comunes, ello no implica una identidad absoluta en sus intereses de forma tal que, en principio, no se justifica la centralidad de un sujeto único como vocero de un instituto

político a través de los tiempos de radio y televisión a que los partidos tienen derecho.

El uso de tales prerrogativas, como se ha mencionado, responde a las finalidades de cada etapa del proceso electoral y de cada modalidad de los tiempos en que se pauten sus promocionales (sea que se trate de tiempos ordinarios, de campaña o de precampaña). Por ende, en principio, no se justifica que un dirigente sea una especie de “vocero” o “portavoz” exclusivo, sobre todo si existe proximidad con algún proceso electoral, considerando la posibilidad de que la aparición en los promocionales de las pautas del partido conlleve la intención de promocionarse anticipadamente con miras a postular su candidatura en un proceso inminente.

Es por ello que la autoridad debe realizar, en el ámbito de su competencia, un escrutinio escrupuloso para prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la constitución, o posibles abusos al derecho de los partidos y sus dirigentes.

Por lo anterior, se estima conveniente vincular al Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir, las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política.

III. RESOLUTIVOS

SUP-REP-575/2015

PRIMERO. Se confirma la resolución de diez de diciembre de dos mil quince, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-276/2015.

SEGUNDO. Se vincula al Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de su competencia, adopte las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir, las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política, en los términos establecidos en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: como corresponda, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 48, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su caso, devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, en el resolutivo primero lo resolvió el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la precisión que el Magistrado Flavio Galván Rivera no comparte las consideraciones y, por mayoría de votos, respecto del resolutivo segundo con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ