

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-51/2017 Y SUP-REP-52/2017 ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y MORENA

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

SECRETARIO: RODRIGO ESCOBAR GARDUÑO

AUXILIÓ: CRUZ LUCERO MARTÍNEZ PEÑA

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

Sentencia que revoca la resolución de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, en el expediente SRE-PSC-34/2017.

ÍNDICE

Glosario.	2
I. ANTECEDENTES.	3
1. Sentencia impugnada.	3
2. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.	3
A. Demandas.	3
B. Recepción.	3
C. Turno.	3
D. Trámite.	4
II. Competencia y aspectos procesales.	4
1. Competencia .	4
2. Acumulación.	4
3. Estudio de procedencia.	4
a. Forma.	4

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

b. Oportunidad.	5
c. Legitimación y personería.	5
d. Interés jurídico.	5
e. Definitividad.	5
III. ESTUDIO DE FONDO.	6
1. Síntesis de agravios.	6
1.1 PAN.	6
1.2 Morena.	7
2. Resolución impugnada.	8
3. Estudio de fondo.	10
3.1 PAN.	10
I. Agravios relacionados con el dictado de una medida cautelar.	10
II. Agravios que se relacionan con la asignación de tiempos en radio y televisión a precandidatos.	12
A. Caso concreto.	13
B. Litis.	16
C. Metodología.	16
D. Decisión.	17
i) La distribución de tiempos en radio y televisión en un proceso interno de selección de candidatos debe hacerse conforme a las disposiciones Constitucionales legales y partidistas.	17
ii) Proceso interno de selección de candidatos.	20
iii) Violación al principio de equidad.	24
E. Conclusión.	27
3.2 Agravios formulados por Morena.	29
4. Efectos de la sentencia.	29
RESUELVE	29

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos.
PAN:	Partido Acción Nacional
PRD:	Partido de la Revolución Democrática

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Sala Especializada o Sala responsable:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral

I. ANTECEDENTES.

1. Sentencia impugnada.

El veintinueve de marzo, la Sala Especializada, resolvió el expediente del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-34/2017, en la que se impuso al PAN una multa de mil UMA, equivalentes a \$75,490.00 pesos por el uso indebido de la pauta dada la inequitativa distribución de los tiempos de acceso a los precandidatos a la gubernatura del Estado de México.

2. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

A. Demandas. El treinta y uno de marzo y primero de abril, el PAN y Morena, respectivamente, interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Oficialía de Partes de la Sala Especializada, en contra de la sentencia precisada.

B. Recepción. El primero y dos de abril, respectivamente, se recibieron en esta Sala Superior, los escritos de demandas, así como los correspondientes informes circunstanciados y sus anexos.

C. Turno. En las fechas de recepción, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó integrar los expedientes respectivos con las claves SUP-REP-51/2017 y SUP-REP-52/2017 y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

D. Trámite. En su oportunidad, el Magistrado instructor acordó en los asuntos a su cargo la radicación respectiva, admitió los medios de impugnación y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción en cada uno, con lo cual los recursos quedaron en estado de resolución.

II. COMPETENCIA Y ASPECTOS PROCESALES.

1. Competencia. El Tribunal ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado¹, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada.

2. Acumulación. Los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral, establecen la posibilidad de acumular los expedientes cuando existe conexidad. En el caso, los recursos son interpuestos en contra de la misma sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-34/2017, de tal modo que lo procedente es decretar la acumulación del expediente SUP-REP-52/2017 al SUP-REP-51/2017.

Por lo anterior, se deberá glosar la correspondiente copia certificada de los resolutiveos al expediente acumulado.

3. Estudio de procedencia. Los recursos cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1, y 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente.

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y en ellas: i) se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; ii) se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; iii) se mencionan los hechos en que se basa la

¹ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la CPEUM; 186, párrafo primero, fracción III, inciso a), 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, de la Ley de Medios.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

impugnación; iv) se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; v) se formula la precisión que estima conveniente en torno a las pruebas y vi) se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quienes promueven en representación de los partidos políticos.

b. Oportunidad. Las demandas se presentaron dentro del plazo de tres días a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios. En ambos casos, la notificación se realizó **el treinta de marzo**.

A este efecto, el PAN promovió la demanda **el treinta y uno de marzo** siguiente y Morena **el primero de abril**, por lo que se presentó dentro del plazo legal.

c. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

La demanda del SUP-REP-51/2017 fue interpuesta por el PAN, por conducto de Francisco Gárate Chapa y, la del SUP-REP-52/2017 correspondiente a Morena, por conducto de Horacio Duarte Olivares, ambos, en su carácter de representantes ante el Consejo General, calidad que les es reconocida por la autoridad responsable, en su informe circunstanciado.

d. Interés jurídico. Se estima que en el presente caso se cumple el requisito en análisis, pues, el PAN impugna una sentencia emitida por la Sala Especializada mediante la cual se le sancionó con una multa y, Morena controvierte la misma sentencia al haber sido el denunciante en la queja primigenia y considerar que la misma no es acorde a la falta cometida por el PAN.

e. Definitividad. Se satisface este requisito, toda vez que los recurrentes controvierten una sentencia emitida por la Sala

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Especializada, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso mediante el cual pudiera ser revocada, anulada o modificada.

III. ESTUDIO DE FONDO

1. Síntesis de agravios.

1.1. PAN

Del análisis del escrito recursal presentado por el citado instituto político se desprenden como agravios los siguientes:

A. La resolución impugnada viola los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y certeza, en perjuicio del actor, en razón de que la Sala Responsable sustenta su criterio en una inadecuada valoración, fundamentación y motivación, violentado los artículos 14, 16, 17 y 41, fracción III de la CPEUM, así como los diversos 159 y 168 de la LGIPE.

B. La Sala Especializada no fundó ni motivó adecuadamente su resolución y, en este sentido la autoridad inobservó los principios de congruencia y legalidad, al calificar como procedente la adopción de *medidas cautelares* (sic).

C. Además de carecer de debida fundamentación y motivación, la Sala Especializada sobrepasa el ámbito de sus atribuciones dado que las *medidas cautelares* (sic) constituyen un instrumento que puede decretar la autoridad competente, a fin de salvaguardar los derechos de los participantes en un proceso electoral frente al daño que otro le produjera al realizar acciones que tuviera como consecuencia un daño irreparable incluso a la sociedad.

D. La conclusión a la que arriba la responsable en el sentido de que se realizó una distribución inequitativa de los tiempos en radio y televisión entre los precandidatos contendientes en el proceso electoral del Estado de México, es incorrecta, ya que como se desprende de las constancias que obran en el expediente que, cuando menos, otra

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

precandidata solicitó la difusión de propaganda, no obstante, no fue posible su difusión por cuestiones técnicas.

E. El propio sistema político electoral, así como el modelo de comunicación política, establecen una distribución proporcional para el acceso a las prerrogativas a los medios de comunicación social entre los partidos políticos y la autodeterminación de estos para decidir libremente la distribución de los tiempos que les corresponden.

F. Conforme a lo señalado en el artículo 15 del Reglamento de Radio y Televisión la distribución de tiempos en radio y televisión se realiza en un treinta por ciento de forma igualitaria y setenta por ciento en proporción a la fuerza electoral del partido político, por lo que no se puede imponer al partido político una carga diferente a la contenida en la CPEUM.

G. La responsable realiza una valoración errónea del concepto de equidad, ya que no valora que el PAN no le asigna el total de tiempo a un solo precandidato, sino que distribuye éste, junto con el material genérico y, posteriormente tiene la intención de pautar otros materiales.

1.2 Morena

A. La conducta desplegada por el PAN fue intencional, ya que existiendo once precandidatos registrados, solo pautó tiempos en radio y televisión para uno de ellos.

B. La calificación de la falta por parte de la autoridad responsable debió considerarse como grave especial, por el daño causado por el PAN durante la precampaña, el cual se tradujo en una violación al modelo de comunicación política, que afectó el principio de equidad tanto en su proceso de selección interna como en detrimento de las demás fuerzas políticas.

C. La falta debe calificarse como grave especial e imponerse la sanción establecida en la fracción III del artículo 456 de la LGIPE y no así la impuesta por la responsable, pues dicha sanción no es acorde a la gravedad de la infracción.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

D. No debe pasar desapercibido el hecho de que la conducta desplegada por el PAN se dio del veintiséis de febrero al tres de marzo, es decir, los últimos días que comprendió el periodo de precampaña, de manera intencional, con lo cual se afectó el modelo de comunicación política, por lo que lo resuelto por la autoridad responsable no resulta objetivo y verificable, ni es acorde con el hecho de que los promocionales denunciados tuvieron un total de 1,781 impactos, lo cual transgrede gravemente el principio de equidad en la contienda.

2. Resolución impugnada.

Por su parte, la Sala Especializada consideró, sustancialmente, lo siguiente:

A. De las constancias de autos se desprende que el PAN pautó el promocional “*Estado de Emergencia*” versiones RA-00164-17 y RV00149-17, para su difusión del veintiséis de febrero al tres de marzo de dos mil diecisiete.

B. Del análisis del contenido del promocional citado se aprecia que en el mismo se promociona a la entonces precandidata Josefina Vázquez Mota, en tanto que se aprecia su nombre, voz, imagen y su calidad de precandidata y el partido político por el que pretende ser postulada.

C. De los elementos de prueba que obran en el expediente no se aprecia que el PAN haya pautado algún otro promocional de precampaña en donde se posicione a alguno de los otrora precandidatos registrados para contender en el proceso interno de selección de candidatos al Gobierno del Estado de México.

D. La Sala Especializada considera que en el caso es aplicable el precedente sustentado por ese órgano jurisdiccional en el expediente SRE-PSC-284/2015², en el cual se consideró que en los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, y en particular por lo que hace a la distribución de tiempos en radio y televisión, el principio de equidad cobra especial relevancia, puesto que

² El cual fue confirmado mediante sentencia dictada por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-578/2015.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

a través de la transmisión de promocionales en medios de comunicación masiva, se posiciona la figura de los precandidatos y, por tanto, en el supuesto de actualizarse un escenario contrario a dicho principio, esto puede trascender al proceso electivo.

E. En el presente caso, se concluye que el PAN incurrió en un uso indebido de la pauta, ya que en la etapa de precampañas del proceso electoral 2016-2017 para elegir Gobernador en el Estado de México, únicamente posicionó, de manera destacada y preponderante, en radio y televisión a una de sus precandidatas, cuando su obligación constitucional y legal era distribuir ese tiempo entre los precandidatos registrados en su proceso interno.

F. Dicha estrategia de difusión instrumentada por el PAN vulneró el principio de equidad, dado que sólo uno de los precandidatos a la Gubernatura, esto es, la entonces precandidata Josefina Eugenia Vázquez Mota, accedió al tiempo en radio y televisión que le corresponde al PAN para el periodo de precampañas del proceso electoral referido, no obstante que en el proceso interno del partido político, también se registraron diez precandidatos más.

G. Todos los precandidatos participantes estuvieron en aptitud de desarrollar actos de proselitismo durante toda la fase de precampañas, pues ninguno declinó en favor del otro, por lo que existió una contienda interna y el partido político estaba obligado a distribuir tiempo en radio y televisión para los contendientes, en la modalidad que conforme a su derecho de autodeterminación y autoorganización definiera, a fin de garantizar condiciones de equidad en el proceso interno, y eventualmente, en el proceso electoral en general; sin que la exclusión absoluta de diez de los precandidatos encuentre justificación alguna de frente a dicho principio constitucional.

H. Por otra parte, la Sala Especializada considera que el hecho de que el método de selección del candidato a Gobernador, hubiera sido el de

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

selección directa, esto no implica que los aspirantes no pudieran realizar promoción en tiempos en radio y televisión.

I. De igual forma, la responsable desestimó la acusación consistente en la difusión extraterritorial de los promocionales, ya que como se acreditó en autos, la transmisión que de los mismos se verificó en la Ciudad de México e Hidalgo, fue a través de emisoras que forman parte del catálogo de estaciones de radio que participan en la cobertura del proceso electoral local que se lleva a cabo en el Estado de México, conforme al acuerdo INE/ACRT/38/2016, máxime que en aquellas entidades federativas no existe un proceso electoral en curso que pudiese haberse afectado con la referida transmisión.

J. Para la individualización de la sanción la responsable tomó en cuenta el bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, singularidad o pluralidad de la falta, contexto fáctico y medios de ejecución, beneficio o lucro, intencionalidad, y reincidencia, conforme a lo cual, consideró que la falta debería considerarse como grave ordinaria, por lo que impuso una multa de 1,000 UMA equivalente a \$75,490.00 pesos.

3. Estudio de fondo.

3.1. PAN

Los agravios expuestos por el PAN serán analizados en un orden diverso, y de acuerdo a la particular relación que guarden entre sí³. A este respecto, se considera que los motivos de inconformidad se pueden agrupar en dos temas fundamentales: a) Aquellos relacionados con el dictado de una medida cautelar (sic) y b) Los que se relacionan con la asignación de tiempos en radio y televisión a precandidatos.

I. Agravios relacionados con el dictado de una medida cautelar.

Por lo que hace a los agravios en los que el actor refiere una indebida fundamentación y motivación de las *medidas cautelares* (sic) y que la

³ Cfr. Jurisprudencia 4/2000, **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, TEPJF, Revista, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

autoridad responsable carece de competencia para emitir las mismas, ya que analiza cuestiones de fondo cuyo conocimiento corresponde a la Sala Especializada los mismos se estiman **inoperantes**.

Lo anterior es así, ya que en el caso, el acto reclamado no está constituido por un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE ni versa sobre algún tipo de medida cautelar que haya adoptado dicha comisión, sino que, como el propio actor lo reconoce, en su escrito de presentación recursal, interpone el medio de impugnación *“...en contra de la Resolución dictada en el expediente SER-PSC-34/2017 (sic), por esa H. Sala [Regional Especializada] con fecha 29 de marzo del año en curso.*

En el mismo sentido, en el escrito de demanda del recurso de revisión se señala expresamente lo siguiente:

“...por este medio interpongo el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra de la Resolución de la Sala Regional Especializada, en el expediente SER-PSC-34/2017 (sic), de fecha 29 de marzo del 2017.

...

D) ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADA Y RESPONSABLE DEL MISMO. *Resolución de la Sala Regional Especializada, en el expediente SER-PSC-34/2017 (sic) de fecha 29 de marzo del 2017, respecto de la cual se (sic) la existencia de las infracciones señaladas como el uso indebido de la pauta y en consecuencia una multa económica consistente en mil Unidades de Medida y Actualización (UMAS)...*”

Como se evidencia de las anteriores transcripciones, resulta evidente que, en el caso, el acto combatido, de manera destacada, es la sentencia emitida por la Sala Especializada en el expediente del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-34/2017 y no así, otro

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

tipo de determinación cuyos datos de identificación no se precisan en alguna parte del escrito de demanda.

Así las cosas, lo inoperante de los agravios deriva de que estos no resultan aptos para controvertir las consideraciones en que se sustenta la Sala Responsable, ya que los mismos se basan en que la “responsable” analizó cuestiones de fondo para emitir las supuestas medidas cautelares, así como que la “responsable” no cuenta con facultades para emitir una resolución de fondo, ya que eso es cuestión que compete a la Sala Especializada.

Por lo que, si en el caso, el acto impugnado lo constituye precisamente, una resolución de fondo emitida por la Sala Especializada, es evidente que los argumentos expuestos por el recurrente no guardan una congruencia lógica entre su pretensión y el acto reclamado, razón por la cual no es viable realizar el estudio de los mismos. De ahí que resulten inoperantes.

II. Agravios que se relacionan con la asignación de tiempos en radio y televisión a precandidatos

Por otra parte, el partido político estima que la determinación de la Sala Especializada resulta contraria a derecho, pues considera que en la asignación de tiempos en radio y televisión a precandidatos por parte de partidos políticos **no rige el principio de equidad, sino que esta debe analizarse a partir del principio de autodeterminación de los institutos políticos⁴.**

⁴“...

Pues al determinar que se realizó una indebida en (sic) inequitativa distribución de los tiempos en radio y televisión a los que el partido tiene derecho dentro del periodo de precampaña, cuyo objeto de este periodo es el de realizar un proceso de selección interno, mediante el cual se pueda determinar a través de un proceso democrático al candidato dentro del marco legal y estatutario, previo al periodo de campaña, pues contrario a lo que señala la responsable, existen las suficientes constancias y circunstancias dentro del expediente, ya que se puede advertir que no se requirió a mi representada la información de la manera adecuada, así como no se valoraron los actos previos realizados por el Partido Acción Nacional, en el sentido de que es falso lo señalado por la responsable bajo las siguientes consideraciones:...

...

Hechos y constancias que no valoro (sic) la responsable de forma integral y adecuada, puesto que con la determinación que se tomó en la resolución que se combate, se interpretaría de forma en la que el Partido Acción Nacional otorgo (sic) el 100% del Tiempo de acceso a medios de comunicación social a solo una de las precandidatas, lo que causa una afectación clara y

De la misma forma, considera que la Sala Responsable no tomó en cuenta que el resto de los precandidatos registrados a la candidatura del Estado de México, no solicitaron el pautado de promocionales o bien, quienes lo solicitaron no cumplieron con los requisitos necesarios para su difusión, sin que el partido político esté obligado a destinar recursos para la producción de materiales de los precandidatos.

A. Caso concreto

En el presente asunto, Morena denunció al PAN por la supuesta utilización indebida de la pauta electoral durante la etapa de precampaña en el Estado de México, por la difusión del promocional

directa a mi representado, pues de las constancias y pruebas aportadas dentro del procedimiento se advierte que en plano (sic) uso legal y guardando el principio de equidad se realizó la distribución de los tiempos de forma adecuada y proporcional es decir de acuerdo a la etapa en la que nos encontrábamos y particularmente con los propios tiempos con los que en ese momento s (sic) encontraban, pues haberlo hecho de otra forma se hubiera afectado a quien si (sic) fue su deseo acceder a dicha prerrogativa, tal cual está establecido como un derecho en la etapa de precampaña, tal y como lo señala los artículos 159, 168 numeral 4, 211 numeral 3, 227, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos tenemos derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, así como que sus precandidatos y candidatos, podrán acceder a la radio y televisión a través del tiempo que la constitución otorga como prerrogativa en las formas y términos establecidos así de la misma (sic) manera el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos determinarán el contenido de los promocionales.

...

... por medio de la cual se aprobó que el método para la selección del candidato para el cargo de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, será el de designación, por lo que en uso del derecho de los partidos políticos (sic) a elegir el método de selección de sus candidatos, tomo (sic) la decisión de que en el Estado de México, como en otras entidades con proceso electoral, hecho que la responsable ignora violando la autodeterminación y vida interna, de nuestra institución política, pues realiza señalamientos y calificativos al actuar de mi representada, con lo que es claro que si prejuzga la utilización de los tiempos de radio y televisión que realiza el Partido Acción Nacional, de forma anticipada y pretendiendo calificar y obligar a que se a (sic) este instituto político establezca una forma arbitraria de planteamiento de como los precandidatos deben realizar sus actos de precampaña, y realiza aseveraciones sobre el contenido, así como que pasa inadvertido por la responsable que son los Partidos Políticos quienes realizamos en ejercicio del derecho de acceso a los tiempos de radio y televisión la asignación y distribución de los mismos dentro de los periodos correspondientes no los candidatos o precandidatos, sin que el propio partido político pueda obligarlos a realizar las producciones necesarias y destinen los recursos con los que cuentan para el desarrollo de sus campañas de manera discrecional.

...

Aunado a lo anterior es indispensable señalar que la responsable pretende hacer valer el argumento de que el Partido Acción Nacional, vulnera el principio de equidad con lo que trastoca la esfera jurisdiccional, pues sería está (sic), a quien le corresponde el análisis y resolución de los procedimientos sancionadores especiales, por lo que debió realizar un análisis en términos de equidad en el sentido estricto, tal y como lo establece nuestro propio marco legal en materia electoral, ya que este se ha construido de forma en la que sea considerado y respetado el derecho de los partidos políticos a la autodeterminación, pues en lo particular el acceso a los medios de comunicación social con llevan (sic) una serie de elementos constitucionales y legales que conforman el sistema de comunicación política.

..."

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

“Estado de emergencia” (RV00149-17) y (RA00164-17), en su versión de televisión y radio respectivamente.

El contenido del promocional en cuestión es el siguiente:

Estado de emergencia RV00149-17 [versión televisión]	
IMÁGENES	AUDIO
 <p>Estado de México,</p>	<p>Voz de JVM:</p> <p>El Estado de México</p> <p>Nuestro hermoso Estado de México, es hoy... un estado de emergencia lastimado por la corrupción la inseguridad y la impunidad es un estado de privilegios solo para unos cuantos pero se acabó</p> <p>llegó el momento del Estado de México llegó el momento de que hagamos juntos <i>un estado de justicia</i></p> <p><i>un estado lleno de orgullo</i></p> <p><i>un estado de todos y para todos</i></p> <p><i>¿Estamos?</i></p>
 <p>nuestro hermoso Estado de México, es hoy...</p>	
 <p>la inseguridad y la impunidad.</p>	
 <p style="font-size: small;">*Propaganda dirigida a los integrantes de la Comisión Permanente del PAN*</p>	

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Estado de emergencia RA00164-17 [versión radio]
Audio
<p>Voz:</p> <p><i>El Estado de México, Nuestro hermoso Estado de México, es hoy un estado de emergencia, lastimado por la corrupción, la inseguridad y la impunidad.</i></p> <p><i>Es un estado de privilegios solo para unos cuantos, pero se acabó. Llegó el momento del Estado de México llegó el momento de que hagamos juntos un estado de justicia, un estado lleno de orgullo, un estado de todos y para todos</i></p> <p><i>¿Estamos?</i></p> <p><i>Josefina Vázquez Mota</i> <i>Partido Acción Nacional</i> <i>Propaganda dirigida a los integrantes</i> <i>de la Comisión Permanente del PAN</i></p>

A este respecto, la Sala Especializada tuvo por acreditado el contenido de los promocionales, consideró que los mismos tenían el carácter de acto de precampaña, ya que tienen la finalidad de promover a la entonces precandidata Josefina Eugenia Vázquez Mota, dado que en los mismos aparece su voz, nombre, imagen o su calidad de precandidata de manera predominante a lo largo de todo el promocional.

De la misma forma, se acreditó que los promocionales se difundieron del veintiséis de febrero al tres de marzo.

A su vez, se determinó que en el proceso de selección interna para elegir candidato a la Gubernatura del Estado de México, para el proceso electoral 2016-2017, se registraron once candidatos, quienes son:

NO.	NOMBRE
1	José Luis Durán Reveles
2	Liliana Gollas Trejo
3	Salvador Arturo Macías Jiménez
4	José de Jesús Morales Aguilar
5	Juan Carlos Núñez Armas
6	Laura Angélica Rojas Hernandez
7	Juan Francisco Saavedra Barrios
8	Juan Rodolfo Sánchez Gómez

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

9	Jonathan Sotero Vallejo
10	Josefina Eugenia Vázquez Mota
11	Aldo Francisco Vega Martínez

Los hechos señalados, no son materia de controversia por lo que deben quedar firmes.

Con base en lo anterior, la Sala Especializada consideró sustancialmente que la forma de utilizar la prerrogativa de acceso a radio y televisión durante la precampaña, incide en la equidad en la contienda, no sólo al interior del proceso interno de selección del partido político, sino también respecto del proceso electoral en general, puesto que este principio debe permear en todas sus fases, sobre todo si se toma en consideración que atendiendo a la propia naturaleza de la radio y la televisión, por su propia masividad, trascienden y penetran en la ciudadanía.

Por lo que, concluyó que posicionar el nombre y la imagen de **una sola precandidata en un proceso interno de selección de candidaturas**, trasciende los asuntos internos del partido político involucrado, no obstante la propaganda se dirija a su militancia, pues la propaganda en radio y televisión está expuesta al electorado en general, de ahí que el uso que los partidos políticos le den a esa prerrogativa se convierte en una cuestión de orden público y de interés general.

B. Litis

Del análisis del escrito de demanda, así como de las consideraciones sustentadas por la Sala Especializada, se aprecia que la controversia se centra en establecer cuál es el marco constitucional, legal y reglamentario que rige la asignación de tiempos en radio y televisión entre los participantes en un proceso interno de selección de candidatos.

Sobre esta base es necesario analizar si, como lo consideró la Sala Especializada, el hecho de que una sola de las precandidatas en el proceso interno, haya hecho uso de la prerrogativa señalada constituye un uso indebido de la pauta, al considerar que el partido político estaba

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

obligado a asignar tiempos de manera necesaria e igualitaria a todos los aspirantes registrados.

C. Metodología.

El análisis de la controversia sometida a la decisión de esta Sala Superior se realizará conforme a lo siguiente, en principio es necesario establecer cuál es el marco Constitucional, legal y reglamentario que rige la distribución de tiempos en radio y televisión durante los procesos internos de selección de candidatos.

Hecho esto, es necesario establecer cuáles de las normas internas que rigen el uso de la prerrogativa en cuestión, y si de esta se deriva una obligación del partido político para distribuir de manera necesaria e igualitaria tiempos en radio y televisión. De la misma forma, es necesario precisar de qué forma esto se traduce una posible afectación al principio de equidad en la contienda y su impacto en el proceso electoral constitucional.

El análisis se realizará a la luz de los elementos contextuales y fácticos del caso concreto, entre otros, la voluntad de los aspirantes de difundir mensajes en radio y televisión, la posibilidad material de acceder a la prerrogativa en cuestión y la estrategia de comunicación del partido político.

D. Decisión

i) La distribución de tiempos en radio y televisión en un proceso interno de selección de candidatos debe hacerse conforme a las disposiciones constitucionales, legales y partidistas.

En primer término, es necesario considerar que del análisis de la normatividad aplicable en forma alguna se advierte alguna norma o regla que establezca la obligación o deber que la Sala Especializada consideró que se había conculcado por parte del PAN.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Ello es así, porque en la normativa no se regula y, mucho menos, se establece un deber de los partidos políticos en el sentido de que en sus contiendas internas distribuyan igualitaria o equitativamente los tiempos de radio y televisión entre todos los precandidatos.

Por el contrario, del análisis de la normatividad que se realiza a continuación, se advierte que, de hecho, existe la regla relativa a que dicha distribución corresponde realizarla libremente, acorde con los principios de autoorganización y autodeterminación.

De conformidad con lo señalado en los artículos 41, Base III, de la CPEUM, los partidos políticos tendrán derecho al uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con lo previsto en la propia norma fundamental, la legislación electoral y las normas que al respecto emita el INE.

En la Base III, apartados A y B, del mencionado artículo constitucional se señala que, durante los procesos electorales locales, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión. En los casos de procesos no coincidentes con el federal, la asignación se realizará con base en los criterios establecidos en la Constitución y en la legislación.

En concordancia con lo anterior, el artículo 159, párrafo 2, de la LGIPE establece que los partidos políticos, **precandidatos** y candidatos a cargos de elección popular, accederán a los tiempos en radio y televisión, en la forma y términos establecidos por la legislación electoral.

El artículo 168, párrafo 4 de la LGIPE establece que ***“Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.”***

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

En el mismo tenor los artículos 171, 172 y 174 de la norma electoral federal refuerzan la concepción legal del derecho de autodeterminación de los partidos políticos en la distribución de los tiempos en radio y televisión que les corresponden para la difusión de sus mensajes de precampaña y campaña.

De lo hasta aquí expuesto se concluye que, los partidos políticos tienen derecho al uso de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado, para la difusión de propaganda electoral, de acuerdo con lo que señalen las reglas establecidas en la norma fundamental y en la legislación electoral.

En el caso de las precampañas, los partidos políticos pueden asignar libremente el tiempo que les corresponde para la difusión de mensajes de contendientes en un proceso de selección de candidatos a un cargo de elección, sin que, como se ha demostrado, las normativa Constitucional y legal establezcan, una regla o procedimiento concreto respecto de la forma en que los partidos políticos realizarán la distribución de dicha prerrogativa entre los diferentes aspirantes.

Por el contrario, la norma electoral, en el artículo 168, párrafo 4, es clara en establecer que durante la etapa de precampañas, los partidos políticos **decidirán libremente** la asignación de los tiempos en radio y televisión, de acuerdo con el tipo de proceso de que se trate.

Esto es, contrariamente a lo considerado por la Sala responsable de la intelección de las disposiciones Constitucionales y legales apuntadas, no es posible establecer la existencia de una obligación legal o una preconfiguración normativa de la forma en que cada instituto político utilizará la prerrogativa en cuestión.

Lo anterior además, es conforme con el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, contenidos en los artículos 41 y 99 de la CPEUM, los cuales establecen que las autoridades solo podrán intervenir en la vida interna de los partidos políticos en la forma y términos que establece la propia norma fundamental y la ley, por lo que, si en ninguna de estas se establece un módulo de distribución de

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

los tiempos en radio y televisión en precampañas, debe entenderse que este es un aspecto que se encuentra reservado a la normativa interna de cada partido político.

Lo anterior tiene además plena consistencia lógica, si se toma en cuenta que cada partido se rige por disposiciones, prácticas y usos propios, de acuerdo con su realidad partidista, por lo que no es posible considerar que exista un esquema uniforme a todos los partidos para determinar la forma en que cada uno hará uso, internamente, de los tiempos en radio y televisión que les corresponde.

En el caso, contrariamente a lo señalado por la Sala Especializada de las disposiciones constitucionales y legales apuntadas no se desprende que la distribución de tiempos en radio y televisión, en un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, prive el simple principio de equidad, entendido este como la distribución necesaria e igualitaria entre todos los candidatos, ya que no existe norma que así lo instruya, ni tampoco puede desprenderse esto, de la interpretación de las citadas disposiciones.

De ahí que en el caso, resulte contraria a derecho la conclusión de la Sala responsable en el sentido de que el partido político utilizó indebidamente la pauta electoral, por el hecho de que solo una de las aspirantes haya aparecido en promocionales en radio y televisión, dado que, como se ha demostrado, no existe una obligación Constitucional o legal para que en los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular deba hacerse una distribución necesaria e igualitaria de dicha prerrogativa entre la totalidad de los participantes en un proceso electoral.

ii) Proceso interno de selección de candidatos.

Por otra parte, para determinar si la utilización de los tiempos en radio y televisión por parte del partido político, en el proceso interno de selección de candidatos, es conforme a derecho, es necesario analizar las normas internas de cada partido, a efecto de establecer cuál es el

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

método de distribución de la prerrogativa en estudio y si, en el caso, la misma se realizó conforme a las disposiciones atinentes del partido.

En primero término es necesario señalar que del análisis integral de las disposiciones contenidas en los Estatutos Generales del PAN no existen disposiciones o normas concretas que establezcan un modelo o mecanismo para la distribución de tiempos en radio y televisión ente los participantes en un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular.

Al respecto, la norma partidista se concreta a señalar en el artículo 53, inciso I), que el Comité Ejecutivo Nacional tiene, entre otras atribuciones **la de determinar la asignación de tiempos en radio y televisión** y la modalidad de difusión de los programas y promocionales de carácter político electoral, **así como regular el contenido de las actividades propagandísticas de los precandidatos** y candidatos a cargos de elección popular, las cuales deberán apegarse a la Ley, los Estatutos, y los Principios de Doctrina.

De la misma forma, el artículo 56 del Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular del PAN señala que **la asignación** de tiempos en radio y televisión, así como el **contenido de las actividades propagandísticas durante las precampañas**, serán determinados por el Comité Ejecutivo Nacional, en términos de lo previsto por el artículo 43 (sic), inciso I) de los Estatutos y de conformidad con la legislación electoral aplicable, según corresponda.

De lo señalado con anterioridad, es posible establecer que en ejercicio de su libertad de autoorganización y autodeterminación el PAN no estableció un esquema rígido y reglado de distribución de tiempos en radio y televisión, por lo que consideró pertinente que la forma en que esto se llevaría a cabo fuera determinada de manera casuística, por los órganos de gobierno del partido político.

Lo anterior es conforme con la libertad de todos los partidos políticos de fijar su estrategia de comunicación política dependiendo de la etapa en que se encuentre el proceso electoral, así como de las condiciones

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

políticas y sociales del entorno en el que se desenvuelve su actividad política.

En el caso, por ejemplo, además de los promocionales objeto del procedimiento sancionador, debe considerarse que el PAN transmitió durante la etapa de precampañas, dos promocionales de carácter genérico, esto es, que no corresponden a ninguno de los precandidatos, lo que pone en evidencia la libertad del partido político para difundir, durante la etapa de precampañas, la información que considere más acorde con estrategia de comunicación política.

Ahora bien, en el proceso interno de selección de candidato a Gobernador del Estado de México, el PAN estableció como método de selección el de *designación*, el cual, conforme a la normativa interna del instituto político se rige por las reglas establecidas en las providencias emitidas por el Presidente del Comité Ejecutivo y en la *invitación*.

En el caso, la *invitación* formulada por la Comisión Permanente del Consejo Nacional, de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, establece que el Pleno de la Comisión Permanente Nacional hará la designación correspondiente y para ello **podrá** auxiliarse, entre otros, de mecanismos de medición (encuestas) de la opinión de la ciudadanía de los aspirantes⁵.

Como se aprecia, la selección del candidato a gobernador en el Estado de México se llevó a cabo mediante un procedimiento concentrado de decisión ante un órgano de gobierno del partido político, este método de elección implica que los precandidatos tengan diversas estrategias válidas para lograr el apoyo de los integrantes del órgano decisor que

⁵ “3. Para la designación de la candidatura al cargo del Gobernador en el Estado de México, la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional valorará:

...

IV. La Comisión Permanente Nacional tomará su decisión con base en lo que determine el pleno de la misma, para lo cual podrá auxiliarse de las siguientes herramientas:

I. Mecanismos de medición con los que se permita conocer la opinión de ciudadanos acerca de los precandidatos registrados, así como su competitividad, cuyo resultado será fundamental para su determinación.

II. Entrevista que se realizará a los precandidatos a Gobernador, misma que será efectuada por los integrantes que la Comisión Permanente Nacional del Partido Acción Nacional, quienes serán designados por el Presidente para tal efecto.

...”

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

pueden incluir o no la utilización de promocionales en radio y televisión, pues ello dependerá de las estrategias que adopten y los recursos con los que cuenten.

En este sentido, para poder determinar en cada caso, la existencia de una asignación irregular de tiempos en radio y televisión, resulta indispensable tomar en cuenta la voluntad de cada uno de los aspirantes y la posibilidad material que tuvieron para acceder a la citada prerrogativa.

Lo anterior ya que en la etapa de precampañas, de acuerdo con la normativa de cada partido político, los precandidatos son quienes sufragan los gastos inherentes a su actividad política, sin que en el caso se advierta la obligación del instituto político de proporcionarles financiamiento para dicha actividad.

En ese sentido, cada aspirante podría decidir de acuerdo con la viabilidad de su estrategia de precampaña, que los gastos de un promocional resulten o no acordes con su capacidad de financiamiento. De tal forma, que considere inviable la realización de promocionales de precampaña, para utilizar tales recursos en otros mecanismos de difusión de su candidatura.

En el caso, no existen elementos para estimar que alguno de los candidatos haya considerado necesario, como parte de su estrategia de campaña, difundir mensajes o promocionales en radio y televisión, y que dicha posibilidad le hubiera sido negada, por tanto, para determinar que hubo una distribución inequitativa de los tiempos en radio y televisión, era necesario acreditar objetivamente, que existieron acciones o conductas de parte de la autoridad partidista, para impedir o dificultar el acceso de otros candidatos a los tiempos en radio y televisión.

Bajo estas consideraciones, resulta relevante para esta Sala Superior, lo señalado por el PAN en el sentido de que el veinticuatro de febrero del año en curso, solicitó el dictamen correspondiente para la difusión

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

de un promocional de la precandidata Laura Angélica Rojas Hernández, el cual fue difundido en televisión con la clave RV00181-17⁶.

Esto, pone en evidencia que en el caso no es posible acreditar una actuación concreta por parte de las autoridades partidistas para impedir a otros aspirantes el acceso a tiempos en radio y televisión.

Es importante destacar, que si bien, en la *invitación* se señala que la Comisión Permanente *podrá* auxiliarse, entre otros, de mecanismos de medición (encuestas) de la opinión de la ciudadanía de los aspirantes, esto no hace evidente la necesidad de que los aspirantes difundan propaganda en radio y televisión, ya que como la misma normativa del partido político señala, estas tendrán un carácter optativo, no vinculante, esto es, el resultado de tales mediciones no es obligatorio para el órgano partidista, e incluso no obra constancia en el expediente de que efectivamente se hayan realizado.

Por lo tanto, en el caso, contrariamente a lo señalado por la Sala Responsable, el hecho de que una sola aspirante haya pautado promocionales en radio y televisión, no se traduce por sí misma en una violación a alguna norma constitucional, legal o interna del PAN, ya que, como se ha demostrado, no existe base normativa para derivar que en la etapa de precampañas los aspirantes deban utilizar, de manera necesaria e igualitaria los tiempos en radio y televisión que corresponden a cada partido político.

iii) Violación al principio de equidad.

La Sala Especializada considera que al no haber realizado la asignación de los tiempos en radio y televisión, en el proceso interno de selección del candidato a Gobernador del citado partido político, de manera necesaria e igualitaria, entre todos los aspirantes, esto trasciende más allá del proceso interno y se traduce en una afectación de la contienda constitucional.

⁶ Esto según se desprende de la página de internet del INE <http://pautas.ine.mx/mexico/index.html>

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

La equidad en la contienda es un principio que se encuentra implícito y deriva del conjunto de disposiciones que rigen la organización de los procesos electorales previstos en los artículos 41 y 116 de la CPEUM.

Conforme al citado principio, los contendientes en un proceso electoral, deben participar en los procesos comiciales en condiciones similares de acuerdo con su fuerza electoral, sin obtener o pretender obtener una ventaja indebida, mediante la transgresión de las normas que rigen el procedimiento electivo.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷ ha considerado que mediante el principio de equidad en la contienda se garantiza que las condiciones materiales y jurídicas en la contienda electoral no favorezcan a alguno de los participantes.

Conforme esto, para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, deben observarse los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales⁸.

⁷ Cfr. INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LOS ARTÍCULOS 216, PÁRRAFO SEGUNDO, 221, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO TERCERO Y 238, FRACCIÓN III, INCISOS C) Y D), DE LA LEY RELATIVA, AL CONDICIONAR LAS PRECAMPAÑAS A LA EXISTENCIA DE DOS O MÁS PRECANDIDATOS, NO TRANSGREDEN LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES DE AUTO-ORGANIZACIÓN Y AUTO-DETERMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NI EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, Tesis: P./J. 58/2010, Página: 1567

Cfr. RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Tesis: P./J. 28/2010, Página: 2591.

⁸ Cfr. Tesis X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

De lo señalado, se puede apreciar que la equidad de la contienda es un elemento de validez del proceso electoral, que tiene por objeto garantizar que la voluntad popular expresada en las urnas se encuentre ajena a cualquier influencia indebida, producto de la transgresión de las normas que rigen la adecuada ejecución de los procesos electivos.

Bajo estas consideraciones, se puede desprender que la equidad es un elemento rector del proceso electoral, el cual tiene un carácter complejo y se encuentra constituido por la totalidad de las acciones desplegadas, no solo por los partidos políticos y sus candidatos, sino por las propias autoridades electorales, quienes deben de velar por la subsistencia de los valores y principios del sistema democrático.

Por tanto, para determinar que una determinada conducta transgredió o afectó la equidad de la contienda o los valores y principios del sistema electoral, generando un beneficio indebido a alguno de los participantes, se hace necesario analizar, de manera integral y contextual, la forma en que se desarrolló el proceso electivo.

Esto implica, que no es posible considerar, de manera aislada y previa a la conclusión del proceso electoral, que una sola conducta trascendió a la equidad en la contienda, pues será necesario que en la etapa de calificación del proceso se analice, conforme al resultado de la elección, si en efecto hubo una afectación real y sustancial de la contienda en perjuicio de uno o varios partidos y candidatos y en beneficio de otro.

Esto es así, ya que no debe perderse de vista que incluso, la implementación del sistema de medios de impugnación en materia electoral previstos en los artículos 41 y 99 de la CPEUM, no solo tiene un carácter de anulación de actos irregulares o sancionador, sino también un carácter preventivo y reparador, mediante el cual se procura evitar que las conductas posiblemente transgresoras del sistema electoral, trasciendan hasta el punto en el que afectan la totalidad del proceso electoral.

VÁLIDA. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 63 y 64.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Por ello, será hasta la etapa de calificación de la elección, que las autoridades competentes deberá tomar en cuenta, todos los actos y hechos acontecidos durante todas las etapas del proceso electoral, incluyendo las resoluciones que se hayan emitido en los procedimientos sancionadores instaurados en contra de partidos políticos y candidatos y en su caso, las sanciones que se hayan impuesto a estos, para así, de forma conjunta y contextual determinar si las conductas sancionadas trascendieron al resultado del proceso electoral⁹.

Conforme a lo señalado, se estima que no es posible establecer, como lo hizo la Sala Especializada que, en el caso, una sola conducta de forma aislada, pueda tener una trascendencia tal que afecte la equidad de la contienda, pues como ya vimos esta es una condición integral del proceso electoral, que tiene su mayor expresión en el resultado de la contienda, por ello, será solo hasta que tenga verificativo la jornada electoral, y tomando en cuenta el resultado de la elección, que se podrá concluir si en efecto hubo una afectación a dicho principio, lo cual pudiera afectar la validez de todo el proceso electoral.

De hecho, debe considerarse que la violación a la normatividad que determinó la Sala Especializada ha sido desestimada por las consideraciones expuestas, por lo que resulta que no podría considerarse como una conculcación que afecte el proceso electoral, dado que la misma se ha declarado inexistente por esta Sala Superior.

E. Conclusión

De conformidad con lo señalado en los artículos 41, Base III, Apartado A, inciso a) y b) y Apartado B de la CPEUM, 159, párrafo 2, 165, 166, 167 y 168 de la LGIPE, el sistema jurídico de asignación de tiempos en radio televisión establece un procedimiento específico y reglado a nivel constitucional, legal y reglamentario para la asignación de tiempos en radio y televisión entre partidos políticos.

⁹ Cfr. Tesis XXXI/2004. **NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.** Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 725 y 726.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

No obstante, la propia norma electoral, a la luz del principio de autodeterminación de los partidos políticos, establece que los mismos pueden decidir libremente, la asignación por tipo de campaña de los mensajes a que tengan derecho, más no restringen o imponen una forma o modelo único para que cada partido distribuya los tiempos entre los precandidatos de un determinado proceso de selección interna.

De ahí que, no resulta jurídicamente válido imponer una restricción o modulación adicional a los partidos políticos cuando esta no se encuentra prevista en la norma fundamental, legal o reglamentaria correspondiente, por lo que los partidos pueden decidir conforme a sus normas internas la forma en que se habrán de asignar los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los aspirantes.

En ese orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior, en casos como el que se analiza, para emitir una resolución debidamente fundada y motivada, es necesario tomar en cuenta las normas constitucionales y legales que rigen la utilización de los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos en sus procesos internos de selección de candidatos, esto a la luz del principio de autoorganización y autodeterminación.

En el mismo sentido, se debe establecer la forma en que el método de selección de candidato a Gobernador en el Estado de México, trasciende a la forma en que el partido político llevó a cabo la distribución de los tiempos en radio y televisión de los aspirantes registrados.

Asimismo, se deben considerar los elementos objetivos y materiales que permitan concluir, que la asignación de tiempos en radio y televisión a los aspirantes se realizó con la finalidad de favorecer a una de las precandidatas en perjuicio del resto.

En el caso, del análisis de la normativa interna del partido político se aprecia que esta no establece un modelo de asignación de tiempos en radio y televisión a precandidatos de forma equitativa o igualitaria, por lo que cada uno de los contendientes en un proceso interno podrá

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

determinar, de manera libre, de acuerdo con su estrategia de precampaña y sus recursos materiales, técnicos y financieros, si está en condiciones de pautar promocionales.

De la misma forma, en el expediente no existen constancias que acrediten fehacientemente que existió una acción concertada y deliberada para impedir o limitar el acceso de otros aspirantes a tiempos en radio y televisión.

De ahí que en el caso, se estimen **sustancialmente fundados** los agravios expuestos por el partido recurrente.

3.2 Agravios formulados por Morena

En vista de que esta Sala Superior ha considerado fundados los agravios expuestos por el PAN, lo cual implica la revocación de la sentencia emitida por la Sala Especializada, los agravios expuestos por Morena devienen inoperantes, en la medida que estos están dirigidos a controvertir las consideraciones de la responsable en relación con la individualización la sanción impuesta al PAN, la cual, dado el sentido del presente fallo, ha quedado sin efectos.

4. Efectos de la sentencia.

Tomando en cuenta que los agravios se han estimado **sustancialmente fundados**, los mismos son suficientes para revocar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de revisión SUP-REP-52/2017 al diverso SUP-REP-51/2017, por lo que deberán glosarse copia de los puntos resolutive de la presente sentencia en el expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Notifíquese, como en Derecho proceda.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine Madeline Otálora Malassis y de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante González quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARRERIRO

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA E INDALFER INFANTE GONZALES, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración a las señoras y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos permitimos formular **voto particular**, por las razones siguientes:

No compartimos la decisión de revocar la sentencia dictada por la Sala Especializada por la que declaró el uso indebido de la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión atribuida al Partido Acción Nacional durante la precampaña en el Estado de México.

La autoridad responsable consideró, en esencia, que se actualizó un uso indebido de la prerrogativa porque en el proceso de selección de candidato del Partido Acción Nacional a la Gubernatura del Estado de México, se registraron once precandidatos, empero, conforme a las constancias de autos, sólo una de ellas tuvo acceso a tiempo en radio y televisión, esto es, transmitió promocionales en estos medios de comunicación.

De ahí que, la Sala Especializada, con base en un precedente, a saber, la resolución dictada en un diverso procedimiento especial sancionador identificado como SRE-PSC-284/2015, confirmada por la Sala Superior, mediante sentencia dictada en el recurso de revisión SUP-REP-578/2015¹⁰, consideró que en los procesos internos de

¹⁰ En esta sentencia se confirmó la determinación de la Sala Especializada de sancionar al Partido Acción Nacional por uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, en el contexto del proceso electoral en Colima, puesto que, en el proceso interno de selección de

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

selección de candidatos a cargos de elección popular, y en particular por lo que hace a la distribución de tiempo en radio y televisión, el principio de equidad cobra especial relevancia, puesto que a través de la transmisión de promocionales en medios de comunicación masiva, se posiciona la figura de los precandidatos y, por tanto, en el supuesto de actualizarse un escenario contrario a dicho principio, esto puede trascender al proceso electivo.

Ahora bien, en concepto de la mayoría de los compañeros Magistrados, la determinación de la Sala Especializada se debe revocar, a partir de tres consideraciones principales:

a. La distribución de tiempo en radio y televisión en un proceso interno de selección de candidatos debe hacerse conforme a las disposiciones constitucionales, legales y partidistas.

-En la normativa no se regula y, mucho menos, se establece un deber de los partidos políticos en el sentido de que en sus contiendas internas distribuyan igualitaria o equitativamente los tiempos de radio y televisión entre todos los precandidatos.

-Por el contrario, del análisis de la normatividad que se realiza a continuación, se advierte que, de hecho, existe la regla relativa a que dicha distribución corresponde realizarla libremente, acorde con los principios de autoorganización y autodeterminación.

-En el caso, contrariamente a lo señalado por la Sala Especializada de las disposiciones constitucionales y legales no se desprende que la distribución de tiempo en radio y televisión, en un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, prive el simple principio de equidad, entendido este como la distribución necesaria e igualitaria entre todos los candidatos, ya que

candidato se registraron dos precandidatos y sólo uno de ellos pautó promocionales para radio y televisión.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

no existe norma que así lo instruya, ni tampoco puede desprenderse esto, de la interpretación de las disposiciones.

-Esto es, no existe una obligación Constitucional o legal para que en los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular deba hacerse una distribución necesaria e igualitaria de dicha prerrogativa entre la totalidad de los participantes en un proceso electoral.

b. Se deben tomar en cuenta las normas internas del proceso interno de selección de candidatos.

-Los partidos políticos tienen la libertad de fijar su estrategia de comunicación política dependiendo de la etapa en que se encuentre el proceso electoral, así como de las condiciones políticas y sociales del entorno en el que se desenvuelve su actividad política.

-La selección del candidato a Gobernador en el Estado de México se llevó a cabo mediante un procedimiento concentrado de decisión ante un órgano de gobierno del partido político, este método de elección implica que los precandidatos tengan diversas estrategias válidas para lograr el apoyo de los integrantes del órgano decisor que pueden incluir o no la utilización de promocionales en radio y televisión, pues ello dependerá de las estrategias que adopten y los recursos con los que cuenten.

-De ahí que, para poder determinar en cada caso, la existencia de una asignación irregular de tiempo en radio y televisión, resulta indispensable tomar en cuenta la voluntad de cada uno de los aspirantes y la posibilidad material que tuvieron para acceder a la citada prerrogativa.

c. Violación al principio de equidad.

-No es posible considerar, de manera aislada y previa a la conclusión del proceso electoral, que una sola conducta trascendió a la equidad en la contienda, pues será necesario que en la etapa de calificación del proceso se analice, conforme al resultado de la elección, si en efecto hubo una afectación real y sustancial de la contienda en perjuicio de uno o varios partidos y candidatos y en beneficio de otro.

-Por ello, será solo hasta que tenga verificativo la jornada electoral, y tomando en cuenta el resultado de la elección, se podrá concluir si en efecto hubo una afectación a dicho principio, lo cual pudiera afectar la validez de todo el proceso electoral.

Con el debido respeto a mis compañeros, **no compartimos tales consideraciones**, pues, es nuestra convicción que el cumplimiento del principio de equidad debe revisarse en todas y cada una de las etapas que conforman el proceso electoral.

De igual manera, en opinión de los suscritos, el debido ejercicio de la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, por parte de los partidos políticos, no constituye una cuestión que sólo deba ser analizada a partir de los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos sino que el asunto se debe analizar desde una perspectiva externa al partido político, dado que la prerrogativa de la que gozan consiste en acceder al tiempo que el Estado les otorga para exponer su ideología política.

Por lo que el debido ejercicio del derecho de acceso a radio y televisión es una cuestión de orden público y de interés general, que rebasa los asuntos internos de los institutos políticos, lo cual no se

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

puede dejar a la voluntad de los precandidatos o de los partidos políticos.

Lo anterior, lo advertimos a partir de un análisis de las reglas del modelo de comunicación política dadas por el Poder Revisor Permanente de la Constitución y el legislador electoral ordinario.

En efecto, entre las formas de comunicar política en la democracia mexicana, se erige una especie: la difusión de promocionales o spots de radio y televisión a cargo de los partidos políticos, *parcela* de la comunicación que es regulada por un esquema de reglas específicas, confeccionado desde el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado modelo de comunicación política.

El modelo de comunicación política en México, está construido a partir de un sistema de normas constitucionales y legales creadas en dos mil siete y dos mil ocho, dirigidas a establecer lineamientos y pautas para la comunicación de ideas políticas en radio y televisión.

El Poder Revisor Permanente de la Constitución estableció las bases del modelo de radio y televisión en los artículos 41 y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la revisión de la exposición de motivos de la reforma constitucional de dos mil siete, se advierte que el modelo tiene como objetivos principales:

- **Fortalecer la equidad en las contiendas electorales.**
- Reducir el gasto de las campañas electorales.
- Limitar la influencia política de los medios de comunicación social.
- Disminuir la polarización en las campañas mediante la limitación de las expresiones calumniosas.
- Impedir que actores ajenos a los procesos electorales incidan en las campañas.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

- Evitar que la propaganda gubernamental influya en la contienda y evitar la promoción personalizada de servidores públicos.

El modelo de comunicación política, constituye un sistema de principios constitucionales y normas a las que se debe sujetar el intercambio de ideas políticas, en el tiempo en radio y televisión, administrado por el Instituto Nacional Electoral.

Sistema que tiene por objeto fijar pautas o lineamientos para una comunicación equitativa, sin que ello implique el establecimiento de restricciones injustificadas al derecho de libertad de expresión de los participantes.

El modelo comunicación política está diseñado para que ciudadanos, candidatos partidistas o independientes, partidos políticos, medios de comunicación y autoridades entablen un diálogo o debate público en el que se escuchen todas las voces en forma equitativa, en la radio y la televisión, es decir, la finalidad de este esquema regulatorio es permitir la convivencia y confluencia armónica de los participantes en el ejercicio de sus respectivos derechos.

Conforme al vigente modelo de comunicación política, los partidos políticos y candidatos pueden comunicarse con la ciudadanía, mediante radio y televisión, pero, sólo a través del tiempo del Estado, por lo que está prohibida la contratación y/o adquisición de tiempo en estos medios de comunicación.

Es decir, el modelo, tiene, como reglas principales, entre otras:

- Que el acceso a radio y televisión no dependa del dinero, sino garantiza que todos los aspirantes a ocupar cargos públicos puedan entablar comunicación con la ciudadanía, para que ésta conozca, a su vez, las distintas propuestas y plataformas electorales, y en consecuencia se fomente la emisión de un voto informado.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

- Que en la propaganda de los partidos políticos y candidatos se abstengan de utilizar expresiones que calumnien a las personas, esto es, el modelo tiene por objetivo incrementar la calidad de un debate auténtico y evitar la polarización de los receptores de los mensajes políticos.

Por su relevancia, destacan en el modelo de comunicación política, las **audiencias**, constituidas por las personas receptoras de los mensajes transmitidos por los demás participantes del modelo, es decir el *público que ve y escucha*.

Corresponde a los ciudadanos, en ejercicio de su libertad, y su correlativa responsabilidad, elegir, entre la gama de contenidos expuestos, aquellos que considere pertinentes para la toma de decisiones políticas, y estar en posibilidad de generar una conciencia política para participar en cuestiones públicas mediante el ejercicio de derechos político-electorales, como son: el voto libre e informado, reunión y asociación con fines políticos, y en general ser parte en los asuntos políticos.

Como vemos, el modelo de comunicación política establece ciertas condiciones y reglas que rigen el intercambio de ideas políticas en radio y televisión. Reglas que tienen como propósito preponderante fomentar la comunicación política, a fin que las audiencias conozcan todas las voces, opiniones y pensamientos, para estar en aptitud de formarse una conciencia política propia y con ello participar en la vida pública.

De tal forma, frente a la posibilidad de infracción al modelo de comunicación política, ello implica la tutela del principio rector de los procesos electorales de equidad en la competencia; sobre todo si se toma en cuenta la naturaleza de la radio y la televisión como medios masivos de comunicación social.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Ahora bien, entre las diversas infracciones que se pueden dar al modelo de comunicación, en la práctica administrativa y jurisdiccional, se encuentra el denominado uso indebido de la pauta o uso indebido de la prerrogativa de la que gozan los partidos políticos para acceder a tiempo en radio y televisión por contravenir los fines constitucional y legalmente previstos, situación que se conoce mediante la vía del procedimiento especial sancionador.

En la inteligencia, que el uso indebido de la prerrogativa, se puede actualizar si con su ejercicio se vulnera el principio de equidad en la competencia, debiendo distinguir aquí, entre uso indebido de la prerrogativa y actos anticipados de campaña en donde el medio comisivo es radio y televisión, al constituir infracciones distintas, que si bien guardan elementos en común se trata de irregularidades de naturaleza y alcances diferentes.

En este orden de ideas el correcto ejercicio de la prerrogativa debe respetar, en todo tiempo, el principio de equidad en los procesos electorales, precampaña, inter campaña y/o campaña.

Así lo consideró esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-578/2015, en el que se sustentaron parte de las consideraciones expuestas por la Sala Especializada, en la sentencia controvertida:

En este orden de ideas a juicio de esta Sala Superior, el principio de equidad, es un principio rector en materia electoral que debe ser garantizado incluso en la etapa de precampaña.

Así, si bien es cierto que los partidos políticos, en ejercicio del derecho de autodeterminación, tienen libertad de distribuir el tiempo que le es asignado, de conformidad con su estrategia electoral, lo cual implica que puede determinar a qué precampaña o precampañas lo destinará, ello no implica que tal libertad sea absoluta, al grado de determinar que únicamente lo asignará a un precandidato en específico.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

En efecto, si un partido político considera pertinente que el tiempo en radio y televisión que le corresponde para el periodo de precampaña lo destinará a una sola precampaña, el tiempo para esa precampaña debe ser distribuido de forma equitativa entre todos los precandidatos, sin que sea conforme a Derecho que se asigne a un solo precandidato, dado que se insiste esa distribución debe ser llevada a cabo respetando los principios rectores en materia electoral, como lo es el principio de equidad.

[...]

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, fue conforme a Derecho el razonamiento de la Sala Regional Especializada, en el sentido de que la vulneración al principio de equidad que fue acreditado en el procedimiento interno del Partido Acción Nacional para postular candidato al cargo de Gobernador en el Estado de Colima “comprometió la equidad que debía privilegiarse, no sólo al interior del proceso interno de selección del partido político [...]; sino del proceso electoral en general, puesto que es un principio que debe permear en la contienda en todas sus fases y bajo cualquier circunstancia particular, sobre todo si se toma en consideración que la propia naturaleza de radio y televisión trascienden y penetran en la ciudadanía, por su masividad”.

Por tanto, es nuestra convicción, que el asunto se debe analizar desde una perspectiva externa al partido político, a fin de estar en posibilidad de determinar si el ejercicio de la prerrogativa de acceso del Estado les otorga, por parte del partido político cumple los propósitos del modelo de comunicación política, entre ellos, garantizar la equidad en los procesos electorales.

Sin que esto implique, calificar la legalidad de la forma y características del procedimiento interno de selección que se dio el partido político en su facultad de autodeterminación y autoorganización de la que gozan constitucional y legalmente, lo cual pertenece al ámbito de “asuntos internos”.

Por tanto, si en el particular está demostrado que, de once precandidatos registrados, sólo respecto de una de ellas, se transmitieron promocionales en radio y televisión, tal situación se traduce en la puesta en riesgo el principio de equidad.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Ello, porque se generó la idea equivocada o la confusión en el electorado, que el partido político sólo tenía una precandidata, lo cual no sólo trasciende a la equidad del proceso interno de selección, sino que afecta al proceso electoral, al existir el posicionamiento de sólo una de las figuras u opciones políticas.

Con tal conducta, no se logra el objetivo del legislador de generar un voto informado en el que la ciudadanía tenga al alcance los elementos necesarios para distinguir las opciones que presentan los partidos políticos en las precampañas y en las campañas electorales.

Por tanto, desde nuestra perspectiva, el cumplimiento o incumplimiento de las reglas del modelo de comunicación política tuteladoras, entre otras cuestiones, del principio de equidad no se puede determinar a partir de una perspectiva interna al partido político ajena al cumplimiento del principio de equidad.

Sino que constituye una cuestión de orden público y de interés general, al tratarse del cumplimiento, de principios, valores y reglas rectores de la equidad en los procesos, específicamente en el modelo de comunicación político, que la sociedad se dio a través del Poder Revisor Permanente de la Constitución, cuyo receptor, público que ve y escucha, es la ciudadanía.

Por lo anterior, es que diferimos, de la decisión asumida por la mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior.

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-51/2017 Y SUP-REP-52/2017 ACUMULADOS

1. Disenso con el criterio mayoritario

El criterio mayoritario, que condujo a la revocación de la sentencia de la Sala Regional Especializada, dictada en el expediente SRE-PSC-34/2017, considera que en la asignación de tiempos en radio y televisión a precandidatos por parte de partidos políticos no rige el principio de equidad, sino que esta debe analizarse a partir del principio de autodeterminación de los institutos políticos. Me parece equivocado el sentido que se le está dando al derecho de autodeterminación de los partidos políticos, pues resulta contrario a las finalidades que persigue la función de los partidos políticos como mediadores para acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, a partir de la cual cabe entender el acceso que les corresponde a los partidos durante las precampañas, cuando ese tiempo se destina para la promoción de alguna precampaña.

A mi juicio, el criterio de la sentencia tendrá como consecuencia que, en este y los futuros procesos electorales, se permita trastocar el modelo de comunicación política vigente, así como el papel que debe esperarse, a los ojos de la Constitución y de la ley, de las dirigencias partidistas respecto de los procedimientos internos mediante los cuales definen sus candidaturas.

2. Planteamiento del problema

La controversia en este asunto consiste en determinar si, conforme la normativa aplicable, el partido político está obligado a respetar el principio de equidad en la organización de la contienda interna y, en particular, en la asignación de la prerrogativa consistente en el acceso a la radio y televisión de los precandidatos.

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

Los partidos MORENA y de la Revolución Democrática (PRD) presentaron sendas denuncias por la presunta violación a lo previsto en los artículos 41, Base III, Apartado A, de la Constitución Federal y 443, párrafo 1, incisos a), h) y n) de la Ley General, atribuible al Partido Acción Nacional (PAN), por uso indebido de la pauta, derivado de la difusión de los promocionales en radio y televisión denominados “Estado de Emergencia”, identificados con las claves RA00164-17 y RV00149-17, respectivamente, considerando que existe una distribución inequitativa de los tiempos en radio y televisión que le corresponden al PAN, entre sus entonces precandidatos registrados durante la etapa de precampañas del proceso electoral del Estado de México, ya que sólo Josefina Eugenia Vázquez Mota hizo uso de tal prerrogativa.

El mensaje cuestionado fue difundido durante el periodo comprendido entre el veintiséis de febrero al tres de marzo del presente año. En el mismo periodo no se programó difusión de promocionales de ninguno de los diez precandidatos restantes, participantes en el proceso interno de selección de candidato a gobernador del Estado de México por el PAN. Únicamente fueron difundidos otros dos promocionales, de tipo genérico, dedicados a realizar un posicionamiento del partido respecto de temas de interés general, en contraste con el spot de la entonces precandidata Josefina Eugenia Vázquez Mota, que tuvo claramente el objetivo de promocionar a su persona, dado que en los mismos aparece su voz, nombre, imagen o su calidad de precandidata de manera predominante a lo largo de todo el promocional. Por ello es que la Sala Regional Especializada determinó que los precandidatos registrados para la gubernatura en el Estado de México tuvieron un acceso inequitativo a las prerrogativas en radio y televisión correspondientes a dicho partido político, para la etapa de precampañas del proceso electoral 2016-2017 de dicha entidad federativa. En consecuencia, dicha Sala impuso una sanción al PAN, por incumplir con el deber de garantizar un trato igualitario a los precandidatos.

La mayoría considera que este acceso inequitativo no constituye violación al principio de equidad, ya que se trata del ejercicio de autodeterminación del partido político, quien puede decidir conforme a sus normas internas la forma en la que se habrán de asignarse los tiempos en radio y televisión a que tiene derecho, entre sus diversas precandidaturas, máxime que la legislación vigente no establece obligaciones específicas respecto a tal distribución.

3. Motivo del disenso

Estoy en desacuerdo con la manera en la que la mayoría de esta Sala Superior interpreta los alcances del principio de equidad en la contienda interna, así como con su valoración del impacto de la difusión de los spots de un solo precandidato sobre el modelo de comunicación política vigente.

A mi consideración, la debida interpretación de la normativa aplicable lleva a entender que, tanto de las obligaciones que se imponen a los partidos políticos, como de la regulación del uso de radio y televisión para fines electorales, **el principio de equidad debe operar más allá de la etapa de campañas, abarcando en todo el momento el desarrollo de los procesos electorales, en particular la etapa de precampañas.**

Lo anterior significa que, una vez que los partidos políticos determinaron, conforme sus normas internas, los comicios internos respectivos de los cuales se transmitirán promocionales en radio y televisión, tienen el deber de llevar a cabo los procesos internos de selección de candidatos conforme criterios democráticos, es decir, en lo que interese, repartiendo equitativamente el tiempo aire entre todas las precandidaturas de las contiendas partidistas seleccionadas.

Mi postura se fundamenta, en última instancia, en que la igualdad de oportunidades en unos comicios constituye una condición necesaria

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

para que cualquier elección pueda ser considerada como democrática, por ser precisamente un elemento esencial del orden estatal, al amparo del cual, cualquier persona debe estar en condiciones de ejercer su derecho del sufragio pasivo de la manera más igualitaria posible (en este sentido: Rudolf Mellinghoff, "Election Law and Constitutional Order in Germany", en: Dirk Ehlers, Henning Glaser y Kittisak Pukati (eds.), *Constitutionalism and Governance*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2014, p. 158). En semejante sentido apuntan los preceptos constitucionales y legales, así como el desarrollo jurisprudencial existente, como enseguida refiero brevemente.

Primeramente, la Constitución (artículo 41) y la normatividad electoral (artículos 1, párrafo 1, inciso c) y 39, párrafo 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos [LGPP]) obligan a los partidos políticos a establecer procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y a la conducción, en general, de todas sus actividades en forma democrática. De ahí deriva claramente la obligación de realizar los procesos de selección de candidatos en respeto de los principios democráticos, que implica garantizar la protección de los derechos fundamentales de todos los afiliados, así como la existencia de procesos de elección competitivos en condiciones de igualdad. Así lo había establecido esta Sala Superior en la jurisprudencia 3/2005. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS y los precedentes relacionados con esta.

En esta tesitura, a lo largo de los años, tanto este Tribunal como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han establecido numerosos criterios que permiten determinar cuáles son los alcances de la autodeterminación de los partidos políticos. En particular, existen criterios relevantes sobre la conducción de procesos internos de selección de candidatos, en los que se señala, entre otros, lo siguiente:

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

- La precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público (acciones de inconstitucionalidad 26/2003, promovida por el Partido del Trabajo en contra del Congreso, del Gobernador Constitucional y del Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Baja California Sur, así como la 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, promovidas por los partidos políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo).
- Es necesario que existan dos o más precandidatos en busca de la nominación a un mismo cargo de elección popular para que se puedan realizar actos proselitistas de precampaña o para que éstos puedan desarrollar tales actividades o emitir propaganda (acción de inconstitucionalidad 85/2009, promovida por Partido Político Convergencia, en contra del Congreso del Estado de Baja California, del Gobernador del Estado de Baja California y del Director del Periódico Oficial del Estado de Baja California).
- El objetivo de la propaganda de precampaña es que el postulante consiga el apoyo hacia el interior del partido político, para de esta manera convertirse en su candidato, por lo que no debe hacer llamamientos al voto y su discurso estar dirigido justamente a los militantes o simpatizantes del instituto político en cuyo proceso de selección interno participa. En ese sentido, cuando el contenido de la propaganda de precampaña exceda el ámbito del proceso interno del partido político del que se trate, será susceptible de configurar actos anticipados de campaña

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

(Jurisprudencia 2/2016. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)).

- Los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos deben realizarse con apego al principio de equidad y los precandidatos deben gozar, en todo momento, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación (Jurisprudencia 32/2016. PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA).
- El principio de equidad en la contienda intrapartidista tiene como objeto mediato la tutela del derecho de los precandidatos de contar con la misma oportunidad de obtener el voto de la militancia o, en su caso, del órgano decisor que para tal fin autorice la normativa interna de los institutos políticos (SUP-REP-5/2016).

Los criterios señalados establecen claramente que en el desarrollo de la contienda interna se debe respetar el principio de equidad, garantizando un piso parejo para la participación de los aspirantes. De ahí se desprende que, ante un proceso interno competido, los partidos políticos tienen el deber de distribuir las prerrogativas que la ley otorga para este fin de manera equitativa.

El argumento de la mayoría, que señala que la distribución del tiempo en la radio y televisión entre los precandidatos deriva de la estrategia de comunicación social del partido parte de premisas equivocadas, ya que no reconoce la naturaleza de las precampañas. De la interpretación realizada tanto por la Suprema Corte como por este Tribunal Electoral en los precedentes señalados anteriormente se tiene que la etapa de precampañas es el momento de competencia interna por la designación como candidato a un cargo de elección popular. De ahí que, al otorgar

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

tiempo en radio y televisión para la etapa de las precampañas, se pretende garantizar la competencia y un piso mínimo de competitividad en los procesos internos de selección de candidatos. Por ello, el análisis de la obligación de los partidos de realizar una distribución equitativa de tiempo aire debe privilegiar los derechos de los precandidatos a ejercer la libertad de expresión y realizar actos proselitistas, frente a la elaboración de una estrategia de comunicación del partido político. Asimismo, cabe recordar que la finalidad de la reforma constitucional de dos mil siete, mediante la cual se otorgó los tiempos del Estado para la difusión de la propaganda político-electoral durante las campañas y precampañas, era fortalecer la equidad en las contiendas electorales, que deben ser concebidas de manera integral, es decir, incluyendo la etapa de la selección interna de candidatos.

En el caso particular que nos ocupa, para la designación del candidato del PAN al cargo de gobernador del Estado de México, conforme a los artículos 102, numeral 1, inciso d) y numeral 3, inciso f) de los Estatutos del partido, se aprobó el mecanismo de designación directa. Este procedimiento consiste en la designación de la candidatura al cargo de gobernador por parte de la Comisión Permanente del Consejo Nacional del PAN, a partir de mecanismos de medición para conocer la opinión de los ciudadanos acerca de los precandidatos registrados, así como su competitividad y entrevistas a los propios precandidatos. En la invitación emitida al respecto se señaló que “Los aspirantes que se registren en el proceso de designación a que se refiere esta invitación, cuyo registro sea declarado como procedente, podrán realizar actividades de precampaña”.

Como se puede observar, el mecanismo de designación empleado no limitaba la posibilidad de que los precandidatos realizaran actos de proselitismo. Es más, tomando en cuenta que uno de los factores que la Comisión Permanente del Consejo Nacional del PAN tomó en cuenta para determinar la designación del candidato fue la competitividad y la

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

opinión de los ciudadanos acerca de los precandidatos, queda claro que, al no garantizar a todos los competidores la emisión de propaganda en radio y televisión, sus posibilidades de lograr reconocimiento público y elevar su nivel de competitividad se vieron severamente limitados y, con ello, se vulneró el principio de equidad.

Si bien es cierto que los partidos políticos gozan de un amplio arbitrio para definir sus estrategias de comunicación, este no es ilimitado. En este orden de ideas, en pleno respeto a la libertad de los partidos decidir libremente la asignación, por tipo de campaña, de los mensajes que le correspondan durante las precampañas, incluyendo su uso para precampañas locales (artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), sería legalmente aceptable que un partido decidiera no transmitir ningún mensaje relacionado con el proceso interno de selección de candidato a un cargo específico. Asimismo, destinar espacios a solo uno de los aspirantes a una candidatura no forma parte, en propiedad, de una estrategia de comunicación, sino que responde a la implementación de proceso de selección que, para ser democrático, debe ofrecer posibilidades a todos de competir en condiciones de igualdad. Consecuentemente, si el partido decide otorgar este tipo de espacios a uno de los participantes de la contienda interna, debe otorgar el mismo trato a todos los demás.

Guardando las distancias inherentes a ordenamientos jurídicos diversos, así como al cambio de circunstancias que sufre el transcurso de casi medio siglo, el presente problema me recuerda un famoso precedente estadounidense. En el caso *Red Lion Broadcasting Co., Inc, v. Federal Electoral Commission* (395 U.S. 367 (1969)), la Suprema Corte estadounidense señaló que, dado el papel del Estado en garantizar la equidad en el acceso a los medios de comunicación, y la posición especial de quienes no están en posibilidades de acceder a estos medios sin la asistencia estatal, está justificado imponer

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

obligaciones específicas que garanticen un acceso equitativo (la llamada *equal-time rule*, la regla de igual acceso).

Asimismo, en diversos criterios sostenidos por este Tribunal se ha subrayado la importancia de garantizar la equidad de la contienda, concluyendo que, cuando no existe un proceso interno de selección de candidatos que no sea competido, es decir, cuando se está en presencia de un precandidato único, este no puede realizar actos de precampaña que trasciendan a la ciudadanía para posicionarlos políticamente (SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011) y no tiene derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos políticos en los tiempos de radio y televisión administrados por el INE. De lo contrario se generaría una proyección indebida de su imagen y, con ello, una ventaja indebida frente a otros participantes de los comicios (SUP-RAP-3/2012, SUP-JRC-309/2011, SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011). Esto, dado que las precampañas implican el derecho de los precandidatos a realizar actos de promoción con el objeto de que sean postulados como candidatos de entre dos o más contendientes.

En el mismo tenor, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-284/2015, confirmado por esta Sala Superior en el recurso SUP-REP-578/2015, la Sala Especializada que, en lo concerniente a los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular y, en particular, por lo que hace a la distribución de tiempos en radio y televisión en dicha etapa, el principio de equidad cobra especial relevancia puesto que es a través de la transmisión de promocionales en medios de comunicación masiva, que la figura de los precandidatos se posiciona ante el público y, por tanto, en el supuesto de actualizarse un escenario contrario a dicho principio, esto puede trascender al proceso electivo, en sus distintas fases.

De esta manera, en concordancia con el marco normativo vigente, se desprende que el principio de equidad debe operar más allá de la etapa

SUP-REP-51/2017 Y ACUMULADO

de campañas, abarcando en todo el momento el desarrollo de los procesos electorales, en particular la etapa de precampañas, por lo que los partidos políticos tienen el deber de llevar a cabo los procesos internos de selección de candidatos de manera incluyente, repartiendo equitativamente el tiempo aire entre todos los precandidatos.

Con base en las ideas expuestas, considero que lo procedente era confirmar la sentencia impugnada.

MAGISTRADA PRESIDENTE

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS