

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-  
140/2017

**RECORRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL

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

**MAGISTRADA PONENTE:**  
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIOS:** ÁNGEL  
FERNANDO PRADO LÓPEZ Y  
KARINA QUETZALLI TREJO  
TREJO

Ciudad de México, a veintisiete de septiembre dos mil diecisiete.

**Sentencia que confirma** el acuerdo ACQyD-INE-110/2017, por el cual se declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional<sup>1</sup> respecto de los promocionales “Frente ciudadano” y “Frente amplio es realidad”, en sus versiones de televisión y radio con folios RV01023-17, RV01024-17, RA01161-17 y RA01162-17, respectivamente, pautados como parte de las prerrogativas a que tienen acceso los partidos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/165/PEF/4/2017.

---

<sup>1</sup> En adelante PRI

## **SUP-REP-140/2017**

### **I. ANTECEDENTES.**

#### **1. Procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/165/PEF/4/2017.**

**a) Queja UT/SCG/PE/PRI/CG/165/PEF/4/2017.** El catorce de septiembre de la presente anualidad, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) queja del PRI, por el que denunció a los partidos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática<sup>2</sup> por el presunto uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña y calumnia.

Lo anterior, derivado de la inminente difusión de los promocionales “Frente ciudadano” y “Frente amplio es realidad”, en sus versiones de televisión y radio con folios RV01023-17, RV01024-17, RA01161-17 y RA01162-17, respectivamente, por considerar que no son propaganda genérica, sino que están dirigidos a posicionar de manera indebida en el actual proceso electoral federal a un frente electoral que, por mandato de ley, no puede tener fines electorales, a la par que se expresa y contiene elementos negativos en su contra.

**b) Vigencia de los promocionales.** Cabe precisar que la vigencia de los aludidos promocionales comienza, por lo que hace al primero el veintitrés de septiembre, mientras que para el segundo el veintidós anterior y finaliza, en ambos casos, el próximo veintiocho de septiembre del año en curso.

---

<sup>2</sup> En adelante MC y PRD respectivamente.

**c) Improcedencia de medidas cautelares** El dieciocho siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias declaró improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada por el PRI, mediante acuerdo ACQyD-INE-110/2017.

## **2. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

**a) Demanda.** Inconforme, el veinticinco de septiembre posterior, el recurrente presentó demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

**b) Recepción y turno.** La demanda y demás constancias atinentes se recibieron en la Sala Superior el veintiséis siguiente, con las cuales la Magistrada Presidenta, integró el expediente SUP-REP-140/2017, y lo turnó a la ponencia a su cargo.

**c) Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la demanda se radicó, se admitió a trámite y, al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia.**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, conforme al artículo 109, apartado 1, inciso b), de la Ley de Medios, que establece la procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador cuando se

## **SUP-REP-140/2017**

trate de las medidas cautelares que emita el INE, como ocurre en el caso.

### **2. Procedencia.**

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.** La Ley de Medios, en su artículo 109, apartado 3, establece que el recurso, debe presentarse en el plazo de cuarenta y ocho horas. Lo anterior es así, toda vez que, el acuerdo impugnado se notificó por oficio al recurrente a las veinte horas con treinta y tres minutos del dieciocho de septiembre del año en curso, como consta en la razón de notificación correspondiente a foja ciento diecisiete del cuaderno único accesorio; en tanto que el ocurso relativo se presentó a las once horas con cuarenta y tres minutos del veinticinco siguiente, según consta en el sello de recepción.

Cabe precisar que mediante acuerdos generales con números 5/2017 y 6/2017 emitidos por esta Sala Superior, se decretaron que los días 19, 20 y 21 de septiembre de los corrientes, no serían considerados para el cómputo de los plazos, dada la situación de emergencia que afectó a la población de la capital, derivada del sismo acontecido el 19 de septiembre pasado.

Asimismo, tampoco son considerados para efecto del cómputo del plazo los días 23 y 24 del presente mes y año, pues el medio de impugnación no podía presentarse ante la autoridad responsable, toda vez que mediante acuerdo INE/SE/1025/2017 de fecha 21 del presente mes, emitido por el Secretario Ejecutivo del INE, se consideraron inhábiles los días 22 al 24 siguientes, para los efectos de los plazos y términos legales, reanudándose el cómputo de los mismos a partir del lunes 25 de septiembre.

Ello, en razón de que, como parte de las acciones para hacer frente a las consecuencias ocasionadas por la contingencia aludida, se buscó garantizar la seguridad del personal del INE, razón por la cual, los inmuebles de dicho instituto ubicados en la Ciudad de México fueron desalojados a fin de realizar los diagnósticos correspondientes, lo cual se tradujo en un impedimento para la presentación de la demanda en esas fechas.

En consecuencia, se considera que el medio de impugnación fue presentado de manera oportuna, si se tiene en cuenta la suspensión del cómputo de los plazos tanto de la autoridad responsable como de este órgano jurisdiccional, situación por la cual, la fecha de vencimiento para la presentación del recurso de mérito fue el pasado 26 de septiembre a las veinte horas con treinta y tres minutos, tal como se evidencia a continuación.

<b>Septiembre de 2017</b>						
<b>Domingo</b>	<b>Lunes</b>	<b>Martes</b>	<b>Miércoles</b>	<b>Jueves</b>	<b>Viernes</b>	<b>Sábado</b>
17	18 Notificación al actor a las 20:33	19 Día Inhábil Sala Superior	20 Día Inhábil Sala Superior	21 Día Inhábil Sala Superior	22 Día Inhábil INE	23 Día Inhábil INE

## SUP-REP-140/2017

	horas					
24 Día Inhábil INE	25 20:33 (24 hrs)	26 20:33 (48 hrs) Vence plazo	27	28	29	30

**c) Legitimación y personería.** Este requisito se encuentra satisfecho en términos de lo dispuesto por los artículos 45, apartado 1, fracción II, en relación con el 110 párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el recurso fue interpuesto por Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del PRI ante el Consejo General del INE.

**d) Interés para interponer el recurso.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, por ser quien presentó la denuncia a la que recayó el acuerdo impugnado, en el cual se declaró improcedente la medida cautelar solicitada, decisión que señala, le causa perjuicio, puesto que, en su concepto, los promocionales denunciados constituyen un uso indebido de la pauta, así como actos anticipados de campaña y calumnia, por parte de los partidos políticos MC y PRD.

**e) Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

### III. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

**1. Marco normativo.**

**a) Medidas cautelares.**

Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, esta Sala Superior ha sustentado<sup>3</sup> que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en los artículos 4, párrafo 2, 38, párrafos 1 y 3, 39, párrafo 1, establece:

---

<sup>3</sup> Vid. **Jurisprudencia 14/2015**, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

## **SUP-REP-140/2017**

- Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas, entre otros, por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica.
- Los principios y sistema concreto a través del cual funcionan los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares y que éstos tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.
- Los elementos básicos que deben analizarse para la procedencia de las medidas cautelares, como instrumento que tiene la finalidad de lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

En ese contexto, este Tribunal ha considerado<sup>4</sup> que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

---

<sup>4</sup> Vid. Las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que, la espera de la resolución definitiva, generaría la desaparición de la materia de la controversia. Asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
- Finalmente, se advierte que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.
- En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de

## **SUP-REP-140/2017**

manera preliminar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: 1) evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y 2) todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

### **b) Propaganda política y propaganda electoral.**

El modelo de comunicación política se sustenta, principalmente, en el hecho de que los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los de medios de comunicación social<sup>5</sup>

Es a través del uso de ésta prerrogativa que pueden difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular<sup>6</sup>

Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base III y artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

<sup>6</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 159, párrafo segundo.

los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En tal sentido, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada precisamente a hacer prevalecer los fines específicos para los que precisamente fue asignada, a fin de evitar conductas que a la postre pudieran constituir una simulación o un fraude a la ley.

De esa suerte, los institutos políticos están constreñidos a emplear los tiempos que el Estado a través del INE les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata.

Esto, ya que de no seguir dichas directrices, se desnaturalizaría el propio modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a dichos tiempos en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

En ese sentido, durante aquellos periodos en los que no se encuentra en desarrollo algún proceso electoral, los institutos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, **para difundir mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.**

## SUP-REP-140/2017

Esto es así, porque de acuerdo con la normativa electoral, la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

En tal sentido, esta Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente **al partido político –su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas-, tal como lo mandata el propio artículo 41 constitucional**, al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática<sup>7</sup>

La distancia que existe entre los tiempos de proceso electoral y los ordinarios, en atención a su naturaleza, implica que el acceso a radio y televisión en periodos ordinarios se encuentre delimitado por el citado precepto constitucional, de ahí que toda promoción que tenga una finalidad diferente a la propaganda electoral propia de los procesos electorales o a la propaganda política que difunden los partidos políticos en los tiempos que corresponden a periodos ordinarios, se apartaría de los fines constitucionales para los que son destinadas constitucionalmente las prerrogativas en radio y televisión.

---

<sup>7</sup> Véase el SUP-REP-18/2016.

De esa forma, los partidos políticos han de usar los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado y que tienen asignados como prerrogativa, en la lógica para la que fue destinada constitucionalmente en el artículo 41 constitucional.

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas<sup>8</sup>.

Así, la propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

Mientras que, la propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

## **2. Síntesis de agravios ante esta Sala Superior**

---

<sup>8</sup> Dicho criterio fue sustentado por esta Sala Superior en el SUP-REP-91/2017 y acumulados

## **SUP-REP-140/2017**

- El PRI manifiesta en su escrito de demanda que la Comisión responsable en su determinación, realiza un examen genérico y superficial, ya que se limita a reproducir aspectos abstractos relacionadas con la naturaleza de las medidas cautelares, el contenido de propaganda política y electoral, así como una intelección del concepto de apariencia del buen derecho, por lo que a su juicio no realizó un estudio concreto acorde con el contexto actual y con el contenido de los mensajes.
- Asimismo, manifiesta que en dicha determinación no se dio una sola razón para sostener por qué considero que se trata de propaganda genérica, qué frases, oraciones e imágenes, en opinión de la responsable, lo llevaron a sostener esa conclusión, a la diversa relativa a que se trata de una crítica que se enmarca en la finalidad de un frente político. Es decir, la resolución impugnada no cumple con los estándares de motivación, pues de haberlo hecho habría llegado a la conclusión de que se trata de mensajes con contenido electoral, contrarios a la normativa.
- En ese orden de ideas, indica que del contenido de los promocionales denunciados es posible advertir que no se incluyen mensajes relacionados con la finalidad del frente político, en razón de que no se difunde alguna idea de gobierno o social, ni busca destacar algún problema político que afecte a la sociedad sino más bien se hace un llamado electoral expreso, que es el de ganar las elecciones y sacar al PRI del poder, por lo que los spots se alejan de la finalidad prevista legalmente para un frente político.

- Por otro lado, el recurrente sostiene que si una entidad pública todavía no adquiere personalidad jurídica, es incuestionable que no puede llevar a cabo actos cuyo fundamento depende de esa personalidad, en el caso los spots incluyen la adopción de una figura política denominada frente, sin que en la especie haya sido aprobada por el Consejo General del INE por lo que al difundirse implicaría dar a conocer a los ciudadanos un hecho futuro de realización incierta.
- Por tanto, lo constitucional y racionalmente aceptable es que los partidos políticos tengan derecho de difundir una figura jurídica una vez que ha sido aprobada, pues esa medida permitiría hacer compatibles los derechos en conflicto, por un lado, el de los partidos para dar a conocer a la ciudadanía una oferta política y, por otro, el de información de los ciudadanos porque se garantiza que ésta goza de un canon de veracidad.

### 3. Estudio de fondo

#### 3.1 Contenido de los promocionales denunciados

<b>Movimiento Ciudadano</b> <b>Frente Ciudadano, RV01023-17 [versión televisión]</b>	
<p>Imágenes representativas:</p> <div style="text-align: center;">  </div>	<p><b>Mujer 1:</b> Sabemos que tienes motivos para no confiar en el Frente Ciudadano por México.</p> <p><b>Hombre 1:</b> Porque no basta con ganar las elecciones.</p> <p><b>Mujer 2:</b> Hace falta un frente ciudadano</p>

<b>Movimiento Ciudadano</b> <i>Frente Ciudadano, RV01023-17 [versión televisión]</i>	
	<p><i>Hombre 2. Un frente anti régimen</i></p> <p><i>Hombre 1: Y un frente que termine</i></p> <p><i>Mujer 2: Con los abusos de PRI</i></p> <p><i>Hombre 2: Decimos sí al frente</i></p>
	<p><i>Mujer 2: Porque hoy</i></p> <p><i>Hombre 2: No pensamos en partidos</i></p> <p><i>Mujer 2: Estamos pensando en México</i></p>
	<p><i>Hombre 2. Danos el beneficio de la duda</i></p> <p><i>Mujer 1: Ten la confianza de que haremos lo correcto</i></p>
	<p><i>Sonido de águila</i></p> <p><b>Voz en off:</b> <i>Movimiento Ciudadano</i></p>

<b>Movimiento Ciudadano</b> <i>Frente Ciudadano, RA01161-17 [versión radio]</i>	
<i>Mujer 1: Sabemos que tienes motivos para no confiar en el Frente Ciudadano por México.</i>	
<i>Hombre 1: Porque no basta con ganar las elecciones.</i>	
<i>Mujer 2: Hace falta un frente ciudadano</i>	
<i>Hombre 2. Un frente anti régimen</i>	
<i>Hombre 1: Y un frente que termine</i>	
<i>Mujer 2: Con los abusos de PRI</i>	
<i>Hombre 2: Decimos sí al frente</i>	
<i>Mujer 2: Porque hoy</i>	
<i>Hombre 2: No pensamos en partidos</i>	
<i>Mujer 2: Estamos pensando en México</i>	
<i>Hombre 2. Danos el beneficio dela duda</i>	
<i>Mujer 1: Ten la confianza de que haremos lo correcto</i>	
<i>Voz en off: Movimiento Ciudadano</i>	

<b>Partido de la Revolución Democrática</b> <i>Frente amplio es realidad TV, RV01024-17 [versión televisión]</i>	
Imágenes representativas:	
	<i>Voz Mujer: El Frente ciudadano por México, busca unir la oposición para sacar al PRI del poder, para defender los sueños de millones de mexicanos.</i>

<b>Partido de la Revolución Democrática</b> <b>Frente amplio es realidad TV, RV01024-17 [versión televisión]</b>	
	<p><i>El frente es una alternativa pensando en el futuro, no en el pasado, busca sumar, no restar.</i></p>
	<p><i>En el frente buscamos puntos de acuerdo, no diferencias, no basta un solo partido o una sola persona.</i></p>
	<p><i>En el frente sabemos que nos une... ¡Nos une México!</i></p> <p><i>Acento musical</i></p>
	<p><i>Voz en off: P R D</i></p>

<b>Partido de la Revolución Democrática</b> <b>Frente amplio es realidad, RA01162-17 [versión radio]</b>
<p><b>Voz Mujer:</b> <i>El Frente ciudadano por México, busca unir la oposición para sacar al PRI del poder, para defender los sueños de millones de mexicanos.</i></p>

**Partido de la Revolución Democrática**  
*Frente amplio es realidad, RA01162-17 [versión radio]*

*El frente es una alternativa pensando en el futuro, no en el pasado, busca sumar, no restar.*

*En el frente buscamos puntos de acuerdo, no diferencias, no basta un solo partido o una sola persona.*

*En el frente sabemos que nos une... ¡Nos une México!*

*Acento musical*

**Voz en off:** P R D

### **3.2 Caso concreto**

Del análisis de los argumentos y medios de convicción derivados del expediente que se estudia, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, los agravios expresados por el partido recurrente son **infundados**, pues contrariamente a lo señalado por el actor, la autoridad responsable, desde un análisis preliminar, sí realizó un estudio exhaustivo de los promocionales denunciados, en el cual destacó que el contenido de aquéllos se ajustaba a la naturaleza de la propaganda política, y por ende, podían ser difundidos por los partidos políticos que conforman un frente.

En efecto, la autoridad responsable señaló, que en principio los spots denunciados se trataban de propaganda genérica, en la que no se aprecia un posicionamiento de los partidos políticos denunciados, o un llamado al voto para el próximo proceso electoral, sino que se trata de propaganda cuya finalidad radica en fomentar una posición ideológica, tendente a alcanzar un objetivo político en contra del régimen de gobierno, lo cual forma parte del contexto propio de un ejercicio válido del

## **SUP-REP-140/2017**

derecho de libertad de expresión en el debate político, a partir de alusiones genéricas relacionadas con la creación de un frente político.

Así, tal y como lo consideró la responsable, de un análisis preliminar de las expresiones contenidas en los promocionales, se puede advertir que éstas se encuentran amparadas en el derecho de los electores a la información, en el debate público abierto, desinhibido y plural, en el marco de una sociedad democrática, máxime que no se solicita de forma directa el voto a favor o en contra de algún partido político, ni se hace referencia a una plataforma electoral determinada o a la jornada electoral, sino a la formación de un frente ciudadano que no tiene fines electorales en sí mismo.

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión, en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

Por ello, contrariamente a lo sostenido por el actor, es posible advertir que los spots no constituyen propaganda de naturaleza

electoral, ya que, como acertadamente lo adujo la comisión responsable, no existen elementos dentro de los promocionales mediante los cuales se realice un llamamiento al voto, o se presente una plataforma u opción política concreta, aspirante o candidato que busque generar adeptos.

Así, se considera que la propaganda presente en los promocionales denunciados es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que se estima que el contenido del spot se ajusta a la pauta de tiempo ordinario, al resultar de carácter genérico.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la responsable no realizó un análisis de las frases contenidas en los promocionales denunciados, ya que la Comisión demandada en la resolución controvertida, se pronunció respecto al agravio expuesto en la queja primigenia, relativo a la supuesta calumnia derivada de algunas de las expresiones contenidas en los spots, en el que concluyó que de éstas no se advertía la imputación de un hecho o delito falso en contra del PRI, sino que se realizó una crítica fuerte al partido político en el poder, situación que se encuentra amparada por el derecho de libertad de expresión, dentro del contexto del debate político propio de los regímenes democráticos.

Ahora bien, en relación al agravio en el cual el PRI señala que al no conformarse aún el Frente político denominado *Frente Ciudadano por México*, existe una vulneración al derecho a la información, ya que aquél no puede llevar a cabo actos que dependen de su constitución, pues implicaría dar a conocer a la ciudadanía una oferta política inexistente, resulta de igual forma

## SUP-REP-140/2017

**infundado.** Ello es así, ya que el partido recurrente parte de la premisa errónea de que el tiempo pautado para tales promocionales corresponde al frente político señalado.

Sin embargo, tal afirmación es inexacta, pues los spots fueron pautados por los institutos políticos denunciados, como parte de sus prerrogativas de acceso a los tiempos de radio y televisión al tratarse de propaganda política, ya que, como se mencionó, estos tienen derecho a difundir mensajes mediante los cuales fijan una postura ideológica, en su legítimo ejercicio de la libertad de expresión, tal como sucede en el particular. En tal sentido no existe una vulneración del derecho a la información de la ciudadanía.

Así, en el caso bajo análisis, se considera que la emisión de una opinión crítica respecto a diversas opciones políticas, resaltando problemas que desde su perspectiva están presentes en el país en relación a temas de interés general, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

Asimismo, **es lícito que los partidos políticos aludan en sus mensajes a temas de interés general que son materia de debate público.** La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con **temas de interés general**, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía

informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

Tampoco asiste la razón al PRI respecto a que existe un conflicto de derechos entre la información que pueden dar a conocer los partidos políticos, respecto a sus ofertas políticas y la información que reciban los ciudadanos cuando estas no gozan de un canon de veracidad.

Ello, porque ninguno de los promocionales denunciados hace alusión a que el frente político ya se encuentra constituido, sino que únicamente realizan manifestaciones tocantes a una posible opción política de necesaria creación a fin de cumplir diversos objetivos relacionados con la participación democrática en nuestro país.

En este sentido, se trata de posturas sustentadas por los partidos políticos, en ejercicio de su libertad de expresión, que no requieren de la existencia jurídica del Frente, pues se relaciona con sus opiniones y formas de pensamiento, que desde un punto de vista preliminar, se encuentran protegidas por tal derecho fundamental, sobre todo porque, no se advierte que se presente una candidatura, propuesta de campaña, no presenta la plataforma electoral, ni invita expresamente a votar por los partidos políticos que pautaron los promocionales.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que, el presente asunto se diferencia del diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-45/2017, en el cual se determinó que el promocional entonces denunciado sí era considerado de propaganda electoral, al advertir que su

## **SUP-REP-140/2017**

contenido se encontraba dirigido a obtener un posicionamiento en el electorado.

En tal caso, el análisis realizado por esta Sala Superior se circunscribió a los estándares que deben regir en el contenido de los promocionales de los partidos políticos durante el periodo de intercampaña, así como las expresiones utilizadas en dicho promocional para concluir que no se sujetó a dichos estándares.

Elementos que no se actualizan en el presente caso, en la medida que el promocional denunciado no se trasmite durante el periodo de intercampaña, sino al principio del proceso electoral, lo cual constituye una diferencia sustancial, máxime que en apariencia del buen derecho, del análisis integral de los promocionales, se concluye que no existe un llamado al voto en cualquiera de sus vertientes, sino una postura ideológica que tiene como finalidad la conformación de un Frente político, lo cual se encuentra amparado bajo el derecho de la libertad de expresión de los partidos políticos.

De ahí que este órgano jurisdiccional concluya que la determinación de la autoridad responsable fuera apegada a Derecho, razón por la cual debe confirmarse.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

### **R E S U E L V E:**

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

**Notifíquese** como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase las constancias correspondientes a las partes.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales quienes emiten voto particular de manera conjunta. Ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA E INDALFER INFANTE GONZALES, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-140/2017, 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 de 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**, ya que no compartimos lo resuelto en el recurso al rubro indicado.

En la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, se confirma la negativa de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral de otorgar

las medidas cautelares solicitadas por el partido político recurrente, consistentes en impedir la transmisión de dos promocionales pautados por Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión en tiempo ordinario.

Con el debido respeto a nuestros pares, no compartimos esta determinación, por las siguientes razones.

Desde nuestra perspectiva, en un estudio preliminar, en apariencia de buen derecho y, sin prejuzgar sobre el fondo del procedimiento especial sancionador, los promocionales, materia de análisis, pueden llegar a constituir un uso indebido de la pauta, así como un llamado al voto contrario al Partido Revolucionario Institucional para restarle preferencias ciudadanas.

En el tenor apuntado, debemos precisar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a

## **SUP-REP-140/2017**

ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

De ese modo, las actividades de los partidos políticos no se circunscriben a la postulación de ciudadanos como candidatos a ocupar cargos de elección popular, dado que, como se indicó, entre otros fines, tienen el de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Para ese propósito, las actividades que realizan tales entes públicos, fuera de los procesos electorales, se dirigen a la realización de actividades políticas, como son la capacitación de sus militantes, la obtención de nuevos adeptos y contribuir a la obtención de una sociedad mejor informada.

Asimismo, sus actividades en periodos de precampañas y campaña son de naturaleza político-electoral, motivo por el cual, los tiempos asignados para estos efectos, conforme a la Constitución Federal deben destinarse a la realización de actividades tendentes a la obtención del voto.

Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas.

De esa forma, los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los

medios de comunicación social, dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos<sup>9</sup>, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales y dentro de éstos, las distintas etapas.

Al respecto, la Sala Superior ha determinado que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas<sup>10</sup>:

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, **dentro o fuera de un proceso electoral**, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.
- La **propaganda política** debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados;

---

<sup>9</sup> Véase SUP-RAP-63/2011.

<sup>10</sup> SUP-REP-575/2015.

## SUP-REP-140/2017

- La **propaganda electoral** debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

Ahora, del contenido de los promocionales se aprecia que hacen alusión al denominado *Frente Ciudadano por México*.

Debe mencionarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85, de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos tienen derecho a constituir frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos que no tengan fines electorales, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

En tanto, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la propia ley.

El convenio que se celebre para integrar un frente debe presentarse al Instituto Nacional Electoral, el que dentro del término de diez días hábiles resolverá si cumple los requisitos legales y, en su caso dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación, atento a lo dispuesto en los artículos 86, de la Ley General de Partidos Políticos; 44, párrafo 1, inciso i) y 55, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este último,

relativo al registro que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos..

Lo expuesto revela, que el derecho de los partidos políticos para difundir en su pauta, propaganda concerniente a los frentes que hayan conformado, requiere que tal forma de participación esté legalmente constituida, en términos de lo previsto en el orden jurídico electoral.

Asimismo, tal propaganda deberá ser alusiva al objeto, propósito o fin político o social establecido en el convenio suscrito por los institutos políticos que constituyen el frente.

En esa tesitura, la propaganda que los partidos políticos difundan en relación a los frentes que hayan integrado, debe ser de índole político o social, no así electoral, ya que estimar lo contrario, conduciría a confundir al electorado con la figura de la coalición, la cual se distingue por sus fines electorales.

No obstante, en el caso, la propaganda denunciada presenta al denominado *Frente Ciudadano por México*, aun cuando no está formalmente constituido, en tanto le falta la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, según se reconoce por la propia autoridad responsable en la resolución controvertida.

Además, el mensaje que se difunde en los promocionales cuestionados contienen un posicionamiento de carácter electoral, que no es propio de los frentes, según se apuntó.

Esto se sostiene, en atención a que en los spots denunciados se presenta al denominado *Frente Ciudadano por México*

## SUP-REP-140/2017

como una alternativa política en el contexto del inicio de los procesos electorales federales y locales; además de que hace señalamientos en contra de un partido político opositor, con el objeto de restarle preferencias electorales.

Ello, porque de los enunciados siguientes, se aprecian dos aspectos que no se vinculan a los fines de los frentes, en tanto buscan, por un lado, un posicionamiento a su favor frente al electorado y, por otro, restar adeptos a un determinado partido político, en concreto, con la utilización de los enunciados siguientes:

*“Sabemos que tienes motivos para no confiar en el Frente Ciudadano por México”; “Porque no basta con ganar las elecciones”; “Hace falta un frente ciudadano”; “Un frente anti régimen y un frente que termine con los abusos de PRI”; “Decimos sí al frente”; [...]; “Danos el beneficio de la duda”; “Ten la confianza de que haremos lo correcto”; [...].*

*“El Frente ciudadano por México, busca unir la oposición para sacar al PRI del poder, para defender los sueños de millones de mexicanos”; “El frente es una alternativa pensando en el futuro, no en el pasado, busca sumar, no restar”; [...].*

Así, en un examen preliminar resulta dable advertir la probable utilización indebida de la pauta, en tanto, se insiste, a través de la prerrogativa de radio y televisión que tienen los partidos políticos denunciados se transmiten mensajes de un frente que, hasta el momento, no existe prueba que haya sido aprobado y registrado.

Igualmente, se transmite un mensaje con fines electorales, que no son propios de los frentes, dado que su propósito se constriñe a objetivos políticos y sociales, toda vez que hace

menciones a las elecciones, a que se necesita un frente como el que anuncian, solicitan la confianza ciudadana respecto a que harán lo correcto, al propio tiempo que se hace un llamado al rechazo de un determinado partido político a quien le atribuyen abusos y a quien se indica se debe sacar del poder.

Como se observa, se trata de un mensaje que tiene elementos de índole electoral y no político y social, que son los objetivos de los frentes, con lo cual, se podría llegar a generar confusión en la ciudadanía.

Además, debe tenerse en consideración que los promocionales, materia de denuncia, se difunden una vez iniciado el proceso electoral, cuando todavía no inician precampañas y menos campañas electorales.

En tal sentido, las frases señaladas, en un análisis preliminar, se observa que pueden llegar a constituir actos tendentes a posicionar a los partidos políticos emisores de los mensajes de cara a los procesos electorales federal y locales 2017-2018, que ya han dado inicio, al presentarse a la ciudadanía una alternativa de cambio mediante un rechazo a otro partido político, ello, fuera de la etapa de del proceso electoral prevista para tal efecto, en tanto, todavía no inicia la fase de precampañas ni de campañas.

Se insiste, los promocionales contienen frases persuasivas y disuasivas de sufragio tales como:

- **Promocional 1 *Frente Ciudadano* (pautado por Movimiento Ciudadano):** *Porque no basta con ganar*

*las elecciones; hace falta un frente ciudadano; un frente anti régimen y un frente que termine con los abusos del PRI...Danos el beneficio de la duda. Ten la confianza de que haremos lo correcto.*

➤ **Promocional 2 Frente amplio es realidad (pautado por el Partido de la Revolución Democrática):** *El Frente Ciudadano por México, busca unir la oposición para sacar al PRI del poder, para defender los sueños de millones de mexicanos. El frente es una alternativa pensando en el futuro, no en el pasado.*

En esas condiciones, en un estudio preliminar, en apariencia de buen derecho, es posible que se actualice un uso indebido de la pauta, en tanto que, en la etapa en que se encuentra el proceso electoral (preparación de la elección), los promocionales de radio y televisión de los partidos políticos deben ser de carácter genérico y no electorales.

Es decir, solo pueden aludir a posicionamientos de carácter ideológico relacionados con la declaración de principios, programa de acción y estatuto; en general, su ideología política.

Sin embargo, los contenidos de los promocionales controvertidos presentan al denominado *Frente Ciudadano por México* como una alternativa política, al tiempo que se expone, de manera expresa, que el propósito es lograr la alternancia en el gobierno y *sacar al PRI del poder o terminar con los abusos del PRI*, de ahí que, desde nuestra

perspectiva, en principio, la prerrogativa se puede estar ejerciendo de forma indebida, al constituir un mensaje de naturaleza electoral y no genérico.

De un análisis somero, se estima que el contenido propagandístico controvertido puede considerarse electoral y tendente a posicionar a los institutos políticos denunciados, al exponer, en el contexto del inicio del proceso electivo, una alternativa electoral diferente; una propuesta de cambio y un rechazo a la fuerza electoral que actualmente ocupa el gobierno.

De ahí que se disienta con la postura mayoritaria, en lo concerniente a que los promocionales son de naturaleza política, que difunden la ideología y el posicionamiento político de los partidos emisores.

Ello, porque estimamos que el mensaje no transmite la postura ideológica respecto de algún tema de interés general, que se identifique con la plataforma de los partidos políticos que pautaron los promocionales, sino que dirigen un mensaje al público, cuyo propósito es posicionarse bajo la figura de un frente político –que aún no se conforma y con un mensaje ajeno a los fines de los frentes políticos- en las preferencias electorales y mostrar su rechazo o disuadir el sufragio respecto de otro partido político.

Es decir, se trata de un discurso que puede considerarse, en apariencia de buen derecho, proselitista, ya que tiene como propósito o afán convencer y ganar seguidores y restar preferencias a otra fuerza política-; máxime que el proceso

## **SUP-REP-140/2017**

electoral federal 2017-2018 ya comenzó y actualmente se encuentra en desarrollo la etapa de preparación de las elecciones.

De manera que, su transmisión puede configurar un uso indebido de la pauta, sobre todo, si se toma en cuenta que la tutela del principio de equidad debe ser más riguroso una vez iniciado formalmente los comicios electorales.

Ahora, contrario a lo que se razona en la sentencia, sí resultan aplicables al caso las consideraciones sustentadas por esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con el número SUP-REP-45/2017, en el cual, se analizó un promocional pautado para la intercampana del proceso electoral que se celebró el presente año en el Estado de México, en el que se consideró que no es compatible jurídicamente con dicho periodo la exposición de una alternativa electoral mediante la descalificación de un diverso partido político.

Ello, porque los mensajes que se deben difundir tanto en la etapa previa al inicio de las precampañas como en el periodo denominado intercampanas, guardan la misma lógica y objetivo, es decir, deben ser promocionales genéricos y no proselitistas, pues estas fases del proceso electoral comparten una naturaleza de neutralidad y anteceden justamente a las etapas en donde precisamente están destinadas a la obtención del sufragio interno (precampañas) o externo (campanas).

En efecto, este órgano jurisdiccional razonó que un mensaje partidista no puede catalogarse de carácter político, cuando se adviertan elementos tendentes a posicionar al propio partido político emisor a partir de elementos audiovisuales dirigidos a la descalificación de otro instituto político.

Esto es, para efectos de establecer si determinada propaganda que se presenta como genérica, es o no de carácter electoral, a nivel preliminar y cautelar, debe analizarse en su contexto interno y externo, pues se puede configurar el carácter de propaganda electoral, cuando se adviertan elementos que permitan suponer que la finalidad del mensaje es el de generar una imagen negativa de otro contendiente en el proceso electoral de que se trate, con el ánimo de restarle preferencias.

En este sentido, en el particular, como en el precedente mencionado, en un estudio preliminar, los promocionales, materia de la denuncia, generan de manera explícita un llamado ciudadano a favor de los partidos políticos que difunden los spots y la descalificación de un diverso partido político y la presentación del Frente como alternativa política de cambio, con mensajes electorales que no son propios de los frentes –sino en todo caso, de las coaliciones-.

De ahí que, contrario a lo razonado en la sentencia, los promocionales, objeto de denuncia, en el presente asunto, no tienen por objeto motivar el debate público en temas de interés general en un contexto de libertad de expresión.

## **SUP-REP-140/2017**

En suma, los promocionales, no se sujetan a los estándares de aquellos que pueden ser difundidos en periodo ordinario, porque hacen alusión a un partido político identificable, al Partido de la Revolución Institucional, exponiendo el *Frente Ciudadano por México* como alternativa política en el contexto del proceso electoral, así como la descalificación del partido político referido.

Por tanto, desde nuestra perspectiva, se debe revocar el acuerdo impugnado, para el efecto, de otorgar las medidas cautelares solicitadas.

Los motivos expuestos, orientan el sentido de nuestro voto particular.

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**