

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-141/2017

RECORRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: XAVIER SOTO
PARRAO

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

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se **confirma** el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹, que declaró **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada en relación a la difusión del promocional denominado “Manifiesto Reflexión” identificado con los folios RV00996-2017 y RA-01088-17, pautado por el Instituto Nacional Electoral².

ÍNDICE

ANTECEDENTES	2
CONSIDERANDOS	3
PRIMERO. Competencia.....	3
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	4
TERCERO. Estudio de fondo.....	6

¹ En adelante Comisión de Quejas.

² En adelante INE.

SUP-REP-141/2017

A. Síntesis de agravios.	6
B. Consideraciones de la autoridad responsable.	8
C. Cuestión jurídica a resolver.....	10
D. Marco normativo.....	10
E. Estudio de los motivos de agravio.....	13
ROSOLUTIVOS	20

ANTECEDENTES

1. De las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:
2. **I. Denuncia.** El quince de septiembre de este año, el Partido Revolucionario Institucional³ denunció ante el INE el presunto uso indebido de la pauta en tiempos de radio y televisión, derivado de la difusión del promocional denominado “Manifiesto Reflexión” identificado con los folios RV00996-2017 y RA-01088-17, pautado por el INE.
3. Asimismo, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares para el efecto de que se suspendiera la transmisión del citado spot.
4. **Registro y reserva de admisión.** En igual fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE⁴, tuvo por recibida la denuncia y le asignó el número de expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/166/PEF/5/2017, reservó la admisión de la denuncia hasta culminar la etapa de investigación.

³ En adelante PRI.

⁴ En adelante Unidad Técnica.

5. **Acuerdo impugnado.** El dieciocho de septiembre siguiente, la Comisión de Quejas dictó el acuerdo ACQyD-INE-111/2017, en el que determinó **improcedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el PRI.
6. **IV. Medio de impugnación.** El veinticinco de septiembre del año en curso, el actor interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra de la citada sentencia.
7. **V. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis acordó integrar el expediente **SUP-REP-141/2017** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
8. **VI. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Asimismo declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, y

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

9. La Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el presente medio impugnativo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un

SUP-REP-141/2017

recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a través del cual se impugna la negativa de adoptar medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas, en un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

10. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45, fracción II; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:
11. **I. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hizo constar: la denominación del partido recurrente, el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su representación, así como el acto impugnado y al órgano demandado; los hechos, agravios y los artículos presuntamente violados.
12. **II. Oportunidad.** El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se presentó en tiempo, toda vez que el acuerdo combatido se notificó al recurrente a las veinte horas con treinta cinco minutos del dieciocho de septiembre del año en curso, como consta en la razón de notificación correspondiente a foja doscientos ochenta y nueve del cuaderno único accesorio; en tanto que el escrito de demanda se presentó a las diecisiete horas con treinta y cinco minutos del veinticinco de ese mes y año, es decir, dentro del lapso de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación, a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, parte final de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

13. Lo anterior, tomando en cuenta que mediante acuerdos generales 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.
14. Asimismo, tampoco son considerados para efecto del cómputo del plazo los días veintitrés y veinticuatro del presente mes y año, toda vez que, el recurso de mérito no se encuentra vinculado con proceso electoral alguno⁵. Por tanto, el medio de impugnación es presentado de manera oportuna, si se tiene que la fecha de vencimiento fue el día veinticinco de septiembre a las veinte horas con treinta y cinco minutos.
15. **III. 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 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.
16. **IV. Interés.** 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

⁵ Al respecto, resulta aplicable por el criterio que informa la jurisprudencia 1/2009 SRII ratificada por esta Sala Superior, de rubro "PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES.

SUP-REP-141/2017

improcedente la medida cautelar solicitada, decisión que señala, le causa perjuicio, puesto que, en su concepto, el promocional denunciado constituye un uso indebido de la pauta, por parte del INE.

17. **V. 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.

18. Por encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causa de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Estudio de fondo.

A. Síntesis de agravios.

19. En su escrito de demanda, el recurrente señala que la autoridad responsable realizó una inexacta valoración de la queja presentada, ya que no se denunció que el promocional objeto de queja confundiera al electorado y posicionara al Partido Acción Nacional⁶ y/o MORENA, como se sostiene en el acuerdo impugnado.

20. En ese sentido, considera que el promocional denunciado constituye un uso indebido de la pauta porque se aleja de los fines del INE y de los parámetros establecidos por el artículo 134 de la Constitución Federal.

⁶ En adelante PAN.

21. El partido político actor señala que la Comisión de Quejas sustenta su determinación a partir de las líneas de acción que contempla la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, aprobada por el Consejo General del INE el catorce de octubre de dos mil dieciséis, sin que tal situación justifique la realización de un promocional donde se aborden temas similares a los que difunden partidos políticos como el PAN y MORENA.
22. Por otra parte, afirma que el promocional se aparta de los fines a que se refiere la Estrategia Nacional Cívica, los cuales se relacionan con la elaboración de convenios de colaboración, y la organización de foros de consulta con la sociedad civil, academia, partidos políticos y candidatos independientes para definir problemáticas comunes y proponer mecanismos de seguimiento de programas públicos, propuestas para ser incorporadas en las plataformas electorales, así como mejoras en los mecanismos de participación ciudadana ya existentes.
23. Así, sostiene que la estrategia de Educación Cívica no implica un acto unilateral por parte del INE como lo es la producción del spot, en el que únicamente se posicionan los temas sin mayor explicación violentando con ello la finalidad de la educación cívica, así como el principio de imparcialidad.
24. Asimismo, el partido político actor señala que no se justifica la difusión del promocional denunciado en este momento, pues de acuerdo con la referida estrategia, la implementación de los diálogos entre sujetos a que hace referencia el propio plan se deberá realizar hasta el inicio de las campañas electorales.

SUP-REP-141/2017

25. En otro orden de ideas, el promovente refiere que la autoridad responsable fue omisa en estudiar la litis planteada en su denuncia, la cual consiste en que la propaganda difundida por el INE se aleja del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social a que se refiere el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Federal, y, en cambio, contiene o se ajusta a la naturaleza de la propaganda política propia de los partidos políticos.
26. Por ello, asevera que la propaganda denunciada convierte al INE en un actor político que opina, enfrenta y trata de persuadir a la ciudadanía sobre un enfoque de crítica a los poderes públicos y/o diferentes órganos de gobierno, atacando temas de la agenda política de los partidos opositores, por la que es relevante realizar un análisis comparativo con la propaganda difundida por otros actores políticos, cuestión que omitió llevar a cabo la autoridad responsable.
27. En conclusión, el actor considera que los promocionales denunciados constituyen propaganda política que no cumple con los fines estrictamente informativos a que se debe constreñir la propaganda institucional de educación cívica del INE, por lo que no debe abordar temas que utilizan los partidos políticos, ya que tiene una finalidad distinta a la del Instituto.

B. Consideraciones de la autoridad responsable.

28. En el acuerdo impugnado, la Comisión de Quejas determinó improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas, al considerar que, bajo la apariencia del buen derecho, el material objeto de denuncia se difunde con base en las atribuciones

conferidas al INE, en el uso de los tiempos del Estado en radio y televisión, aunado a que la temática abordada es acorde con la política y estrategia de cultura cívica a cargo del Instituto.

29. Así, la Comisión de Quejas señaló que la educación cívica es un proceso orientado a construir valores y prácticas democráticas en una sociedad, como la participación activa de la ciudadanía en la vida pública del país, la exigencia de la rendición de cuentas, de honestidad, honradez y eficacia de sus representantes y gobernantes, entre otros.
30. En ese sentido, consideró que de un análisis preliminar del promocional, su contenido estaba dirigido a invitar a la ciudadanía participar en la vida pública del país, con la finalidad de combatir problemas ampliamente identificados por la sociedad mexicana, como son la inseguridad, corrupción y desigualdad, con el propósito de atender la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos.
31. Asimismo, la autoridad responsable consideró que el spot no podía clasificarse como propaganda política vinculada al PAN y MORENA, ya que en forma alguna se hace referencia a dichos institutos políticos o a sus documentos básicos, declaración de principios y programa de acción, por lo que no podía constituir propaganda que confundiera a la ciudadanía.
32. Finalmente, en el acuerdo impugnado se destacó que dentro del Eje Rector del Diálogo de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, los temas detonadores del diálogo son, entre otros, la corrupción, inseguridad, desigualdad social, combate a la pobreza.

C. Cuestión jurídica a resolver.

33. De acuerdo con lo expuesto por el recurrente, se advierte que su pretensión consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, para efecto de que se suspenda la difusión del promocional denominado “Manifiesto Reflexión” identificado con los folios RV00996-2017 y RA-01088-17, pautado por el INE.
34. La causa de pedir radica en que, desde su perspectiva, la propaganda denunciada se aleja de los fines de la propaganda institucional a que se refiere el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Federal.
35. Ello, pues desde su perspectiva, la propaganda objeto de queja es de carácter político, por lo que no es propia de las tareas de educación cívica a cargo del INE.
36. En consecuencia, la cuestión central a dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si el acuerdo impugnado, se ajustó a la normativa legal, al negar la suspensión del material denunciado.

D. Marco normativo

Medidas cautelares

37. Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, esta Sala Superior ha sustentado⁷ 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

⁷ Vid. Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: “MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”.

de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

38. 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.
39. 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.
40. 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:
 - 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.

SUP-REP-141/2017

- 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.

41. En ese contexto, este Tribunal ha considerado⁸ que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

- 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,

⁸ 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.

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 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.

42. 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.

E. Estudio de los motivos de agravio.

43. A continuación se ilustra el contenido del promocional denunciado.

Manifiesto reflexión RV00996-17	
Imagen	Audio
	<p>¿A dónde voy?</p>

SUP-REP-141/2017

 <p>¿A dónde vamos los mexicanos?</p>	<p>¿A dónde vamos los mexicanos?</p>
 <p>Tenemos que acabar con la inseguridad,</p>	<p>Tenemos que acabar con la inseguridad, con la corrupción, con la desigualdad.</p>
 <p>¡Entonces hay que participar!</p>	<p>¡Entonces hay que participar! Porque mi país me importa yo tengo que formar parte de él.</p>
 <p>Entender que todos, todas somos México.</p>	<p>Entender que todos, todas somos México.</p>
 <p>Trabajar... participar...</p>	<p>Trabajar... participar... decidir... exigir... No dejarlo a los demás.</p>

	<p>Tengo que decidir y actuar porque mi país me importa. ¡México soy yo!</p>
	

<p>Manifiesto reflexión RA01088-17</p>
<p>¿A dónde voy? ¿A dónde vamos los mexicanos? Tenemos que acabar con la inseguridad, con la corrupción, con la desigualdad. ¡Entonces hay que participar! Porque mi país me importa yo tengo que formar parte de él. Entender que todos, todas somos México. Trabajar, participar, decidir, exigir. ¡No dejarlo a los demás! Tengo que decidir y actuar porque mi país me importa. ¡México soy yo! Instituto Nacional Electoral INE</p>

44. A juicio de esta Sala Superior los planteamientos del PRI son **infundados** porque se considera que el promocional constituye propaganda de carácter institucional que se ajusta a los parámetros constitucionales y legales a que se encuentra sujeto el INE.

SUP-REP-141/2017

45. De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base III, Apartado A, el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, entre otros, para sus propios fines.
46. En sentido, el inciso a) de la referida base constitucional dispone que el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales.
47. Ahora bien, de conformidad con el artículo 6, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al INE, a los Organismos Públicos Locales, a los partidos políticos y sus candidatos.
48. Para ello, el artículo 58, incisos d) y g) de la referida Ley contempla entre las facultades de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, diseñar y proponer estrategias para promover el voto entre la ciudadanía y, orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.
49. También, el artículo 161 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el INE y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios.

50. En ese orden de ideas, contrario a lo que sostiene el recurrente, a partir de un análisis preliminar del contenido del spot y en apariencia del buen derecho, se advierte que tiene como propósito cumplir con las tareas de educación cívica encomendadas al INE, al presentar una escena en la que participan diversas personas que se plantean preguntas sobre el rumbo que lleva la sociedad mexicana y los obstáculos a los que se enfrenta, para lo cual se propone combatirlos con la participación de la ciudadanía.
51. En efecto, en el promocional se identifican diversas problemáticas tales como la inseguridad, la corrupción y la desigualdad, las cuales se señala sólo pueden erradicarse a través del trabajo, la participación y no dejar a los demás las decisiones.
52. En tales condiciones, no se advierte de manera preliminar que, tal y como lo sostiene el actor, el propósito de la propaganda sea vulnerar el principio de imparcialidad, al difundir contenidos que refieren sobre temas que forman parte de supuestas problemáticas sociales.
53. Por otra parte, se estima que es infundado el argumento del actor en cuanto a que la propaganda objeto de queja, se trata de propaganda política.
54. Ello, porque ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior el que la propaganda política tiene como propósito presentar la ideología de los partidos políticos, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimar

SUP-REP-141/2017

determinadas conductas políticas, además de promover exclusivamente a los institutos políticos.

55. En ese sentido, como se puede apreciar de las imágenes y audio del promocional no se advierte que tenga la intención de presentar la ideología, promover a algún partido político o persuadir a la ciudadanía sobre un enfoque de crítica a los poderes públicos y/o diferentes órganos de gobierno.
56. Como se mencionó, el promocional se centra en resaltar la importancia que tiene la participación de la ciudadanía, para la solución de los problemas que aquejan al país.
57. Ahora bien, respecto al argumento del actor, en relación a que el promocional denunciado no se adecua a la temporalidad que marca el documento denominado “Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2018”, porque éste señala que los diálogos deberán organizarse, en corto plazo, hasta el comienzo de las campañas electorales.
58. Al respecto, no asiste razón al recurrente porque si bien es verdad que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable justificó que los temas de interés contenidos en el promocional se enmarcan dentro del Eje Rector de Dialogo, de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2018, cuyos temas detonadores se encuentran, entre otros, la corrupción, inseguridad, desigualdad social, combate a la pobreza, así como el combate a la discriminación; también lo es que **de ello no se sigue la necesidad de realizar un escrutinio de legalidad respecto a la temporalidad que establece el citado documento.**

59. Ello es así, porque lo jurídicamente relevante fue que **la autoridad responsable apeló al referido documento, no para efectos de evidenciar la instrumentación** de los actos tendentes al “Eje estratégico: Dialogo”, en su vertiente de la “Línea de acción: creación de espacios para el dialogo democrático”, relativas a la organización de las reuniones dentro de los márgenes de temporalidad (corto, mediano y largo plazo), **sino para hacer destacar que los temas de interés no se encuentran vedados para ser utilizados en los promocionales que difunda** el INE, como parte de su finalidad constitucional y legal de cultura cívica y democrática.
60. En esa medida, **no le resulta aplicable al promocional denunciado, la temporalidad que señala el recurrente en sus agravios**, porque, como se ha sostenido, **el hecho de que en el promocional materia de queja se retomen los temas de interés nacional** a que se refiere el “Eje estratégico: Dialogo”, **no conduce indefectiblemente a que la autoridad responsable estuviera realizando acciones tendentes a organizar reuniones temáticas con la sociedad**, sino que en el caso concreto, **el promocional hace referencia a temas de interés nacional cuyo objetivo es involucrar a la ciudadanía para intervenir en la toma de decisiones.**
61. En otro orden de ideas, por lo que hace a los argumentos que refiere el actor en cuanto a que el promocional no se ajusta a la Estrategia de Educación Cívica del INE y se aleja del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social a que se refiere el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Federal se considera que tales cuestiones deben ser motivo de análisis por

SUP-REP-141/2017

parte de la autoridad competente, al resolver el fondo del asunto y no a través de la presente medida cautelar.

62. Finalmente, se debe señalar que lo decidido por esta autoridad en el presente medio de impugnación, no prejuzga sobre la vía en la que se denunciaron los hechos motivo de queja, así como la sustanciación realizada por la autoridad administrativa.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

NOTIFÍQUESE; como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante Gonzales y la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso 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 JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ
GONZALES**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-REP-141/2017

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-141/2017, 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 la Magistrada Presidenta y de los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito formular **voto particular**, al no compartir lo resuelto en el recurso al rubro indicado.

En principio, estimo conveniente destacar que se está ante un caso extraordinario, en atención a que el Instituto Nacional Electoral es el sujeto denunciado, por el presunto uso indebido de la pauta de tiempos de radio y televisión, que constitucionalmente le corresponden para sus propios fines, derivado de la transmisión en los aludidos medios de comunicación social del promocional denominado “*Manifiesto Reflexión*” identificado con los folios RV00996-2017 y RA-01088-17.

Lo anterior implica que en un solo sujeto se erijan al propio tiempo dos calidades, a saber: por un lado, el carácter de autoridad a la que corresponde instruir el procedimiento especial sancionador electoral y resolver las medidas cautelares y, por otro, el de sujeto denunciado, esto es, a quien se atribuye la comisión de la conducta contraria al orden jurídico.

En el diseño normativo electoral regulado para conocer faltas en la materia, contempla los procedimientos sancionadores siguientes: *i)* el ordinario; *ii)* el especial y, *iii)* el de fiscalización.

De ellos, los procedimientos ordinario sancionador y especial sancionador resultan procedentes para conocer de las quejas administrativas por la presunta comisión de infracciones a la ley, distintas de las que tienen su origen en el financiamiento que reciben los partidos políticos.

Ahora, tratándose de actos presuntamente trasgresores del modelo de comunicación política en radio y televisión, dentro y fuera de proceso electoral, el procedimiento especial sancionador es el idóneo para sustanciar y resolver las denuncias que al efecto se presenten, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 470, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en la jurisprudencia 10/2008, publicada con el rubro: ***“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN”***.

En la especie, en mi opinión, el procedimiento especial sancionador también resulta procedente cuando se denuncia el probable uso indebido de la pauta que se imputa a las autoridades electorales, administrativas, jurisdiccionales o de otra índole, tanto del ámbito local, federal, e incluso, nacional, como acontece, tratándose del Instituto Nacional Electoral.

Ello, porque resulta ser el procedimiento más adecuado a tal propósito, a virtud de la sumariedad y expeditéz que caracteriza

SUP-REP-141/2017

al procedimiento especial sancionador, en atención a que se requiere definir en breve plazo si existe una vulneración al orden jurídico a fin de restituir los actos por el cause legal.

De modo, que más allá de la adopción de medidas cautelares – que pueden ser decretadas tanto en el procedimiento ordinario sancionador como en el especial sancionador- existe la necesidad de resolver en forma pronta las posibles trasgresiones a la ley, a virtud de la penetración que tienen los medios de comunicación de radio y televisión, lo cual, de llevarse a cabo en un procedimiento ordinario podría generar una tardanza en la emisión de la resolución que dejaría de cumplir con el propósito perseguido por la Constitución General de la República, que en su artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, mandata que esta clase de asuntos se conozcan y resuelvan a través de procedimientos expeditos.

Realizada la especificación que antecede, a continuación, expongo las razones por las que respetuosamente disiento de las consideraciones sustentadas en esta ejecutoria.

En la sentencia 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, a efecto de suspender la transmisión de los promocionales denunciados que fueron pautados por el Instituto Nacional Electoral, con base en las consideraciones torales siguientes.

- Se desestiman los disensos del partido político recurrente, al considerar que el promocional denunciado constituye propaganda institucional ajustada a los parámetros constitucionales y legales.

- Se razona que el contenido del *spot* tiene como propósito cumplir con las tareas de educación cívica que, entre otras atribuciones, tiene encomendadas el Instituto Nacional Electoral. Esto, porque en la propaganda se plantean preguntas sobre el rumbo que lleva la sociedad mexicana y los obstáculos que enfrenta, para los cual, el mensaje propone combatirlos con la participación ciudadana.
- Se señala que el promocional identifica diversas problemáticas tales como la inseguridad, la corrupción y la desigualdad, las cuales, se afirma sólo pueden erradicarse a través del trabajo, la participación y no dejar a otros, la toma de decisiones.
- Así, se considera que los spots no son propaganda política; que en un análisis preliminar, tampoco se advierte que con su difusión se vulnere el principio de imparcialidad al propalar contenidos que refieren a temáticas que forman parte de problemáticas sociales, máxime que no se desprende que haya la intención de presentar la ideología, promover a algún partido político o persuadir a la ciudadanía sobre un enfoque de crítica a los poderes públicos y/o diferentes órganos de gobierno, al centrarse el promocional en una narrativa sobre la importancia de la participación ciudadana en la solución de los problemas que aquejan al país.
- En lo tocante a que el spot no se adecua a la temporalidad que prevé el documento denominado "*Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2018*", en el fallo se estima que los temas abordados en el mensaje se enmarcan en el eje rector de diálogo de esa estrategia, cuyos temas detonadores,

SUP-REP-141/2017

entre otros, son la corrupción, inseguridad, desigualdad social, combate a la pobreza y a la discriminación; por lo que en ese tenor, se sostiene que es innecesario llevar a cabo un escrutinio de legalidad, porque la propaganda del Instituto Nacional Electoral hace referencia a temas de interés nacional, cuyo objetivo es involucrar a la ciudadanía para intervenir en la toma de decisiones.

- Se concluye en la ejecutoria, que lo relativo a que el promocional no se ajusta a la Estrategia de Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral, será motivo de análisis de fondo del asunto, y no del dictado de la medida cautelar.

Las consideraciones anteriores no las comparto. Para explicitar los motivos de mi voto particular, estimó necesario señalar que de lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base III, Apartado A, inciso g) y Base V, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 29, 30, 58 y 161, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹, se desprende que Instituto

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

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

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

[...]

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, **al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el**

Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; **el tiempo restante lo utilizará para fines propios** o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. [...]

V. La **organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral** y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; [...]

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) **Para los procesos electorales federales y locales:**

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) **Para los procesos electorales federales:**

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

[...]"

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 6. 1. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto, [...]

Artículo 29. 1. El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

Artículo 30. 1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

SUP-REP-141/2017

Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión **destinado a sus propios fines**, esto es, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, referentes a las atribuciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas como autoridad electoral nacional encargada de la función estatal de organizar los procesos comiciales federales.

A la autoridad administrativa electoral nacional **se le asignará hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión**, del cual el cincuenta por cientos **lo utilizará para fines propios** o de otras autoridades electorales, sean federales o locales.

Los fines que le corresponden al Instituto Nacional Electoral son los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;

e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;

f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;

g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y

h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

[...]

Artículo 58. 1. La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene las siguientes atribuciones:

[...]

d) **Diseñar y proponer estrategias para promover el voto entre la ciudadanía;**

[...]

g) **Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;**

[...]

Artículo 161. 1. **El Instituto** y las autoridades electorales de las entidades federativas, **para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios.**

[...]"

- Integrar el Registro Federal de Electores;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

El diseño y propuestas de estrategias para promover el voto entre la ciudadanía; así como la **orientación a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales**, le corresponde a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

Lo expuesto, revela que la difusión de los mensajes que corresponden al Instituto Nacional Electoral en los tiempos de radio y televisión, se deben destinar **exclusivamente** a sus propios fines, lo que en concepto del suscrito, se incumple en los promocionales denunciados.

SUP-REP-141/2017

Se estima del modo apuntado porque al aludir a cuestiones que atañen a temas que corresponden al debate público, se alejan de los fines para los cuales se confieren tiempos en radio y televisión al Instituto Nacional Electoral, ya que tales tiempos los debe destinar a informar y/u orientar a la ciudadanía sobre la forma de participar en las elecciones y en la vida democrática del país.

La circunstancia de que la autoridad electoral nacional tenga entre sus atribuciones fomentar la educación y cultura cívica, no puede pretextarse para abordar temáticas que conciernen al debate político, ya que en su función de árbitro debe mantener una postura neutral, lo que significa, sin involucrarse en aspectos políticos que concierne debatir a otros actores.

Ello, porque acorde con el artículo 41, de la Constitución General de la República, la imparcialidad es un principio rector de la función estatal electoral, la cual, obliga a que las autoridades electorales se mantengan ajenas al debate político que tiene por objeto persuadir a la ciudadanía, lo que implica que, los mensajes y propaganda que difundan esta clase de autoridades sean de carácter informativo y estrictamente institucional.

Cabe puntualizar que el hecho de que en el documento denominado *Estrategia Nacional de Cultura Cívica*, eventualmente, contemple algún plan relacionado con cuestiones de índole político, en mi percepción, no podría justificar la posibilidad de utilizar los tiempos que en radio y televisión corresponden a las autoridades electorales para difundir mensajes ajenos a sus fines, como en concepto del suscrito, desde un análisis preliminar, acontece en el caso.

En efecto, el material de la queja administrativa contiene el siguiente mensaje –debiéndose puntualizar que la versión televisiva se acompaña de imágenes-:

- ¿A dónde voy?
- ¿A dónde vamos los mexicanos?
- Tenemos que acabar con la inseguridad, con la corrupción, con la desigualdad.
- ¡Entonces hay que participar!
- Porque mi país me importa yo tengo que formar parte de él.
- Entender que todos, todas somos México.
- Trabajar, participar, decidir, exigir.
- ¡No dejarlo a los demás!
- Tengo que decidir y actuar porque mi país me importa.
- ¡México soy yo!

Instituto Nacional Electoral

INE

Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, el examen integral y contextual del promocional cuestionado por el recurrente, permite observar, en principio, que el llamado que se hace a la ciudadanía a participar, no sólo está referido a contribuir en la vida democrática, en atención a que existen enunciados sobre temáticas del debate político, lo que puede dar lugar a que el mensaje que se propala se traduzca en un promocional de carácter político.

Esto, porque las expresiones “*Tenemos que acabar con la inseguridad, con la corrupción, con la desigualdad*”, no encuadran en los fines que el Instituto Nacional Electoral tiene encomendado, como es el relativo a informar a la sociedad sobre la organización de las elecciones, en tanto, no puede soslayarse que está en curso un proceso electoral federal y procesos comiciales locales.

SUP-REP-141/2017

De ahí que, en mi concepto, a partir de un examen preliminar se actualice el supuesto que justifica la adopción de la medida cautelar solicitada, ante un posible uso de la pauta para fines distintos de los autorizados en el orden jurídico nacional electoral.

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

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE

GONZALES