

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-175/2017

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: HÉCTOR DANIEL
GARCÍA FIGUEROA

COLABORÓ: GERARDO DÁVILA
SHIOSAKI Y FRANCISCO CRISTIAN
SANDOVAL PINEDA

Ciudad de México, a tres de enero de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional contra el acuerdo **ACQyD-INE-135/2017**, de veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave alfanumérica **UT/SCG/PE/PRI/CG/217/PEF/56/2017**; y

GLOSARIO

PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PAN:	Partido Acción Nacional
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
MC:	Movimiento Ciudadano
CQyD:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

	Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Recurso de revisión:	de Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

R E S U L T A N D O S

De los antecedentes narrados en la demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

1. Denuncia. El veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, el PRI denunció al PAN ante el INE, por uso indebido de la pauta y actos anticipados de campaña al PAN, con motivo de la difusión de diversos promocionales pautados en los procesos electorales locales que se desarrollan en Coahuila, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.

La queja de referencia dio lugar a la integración del expediente identificado con la clave **UT/SCG/PE/PRI/CG/217/PEF/56/2017**.

2. Acuerdo impugnado. El veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-135/2017**, en el que **resolvió negar la adopción de medidas cautelares** solicitadas por el denunciante, al tenor de los siguientes puntos resolutiveos:

[...]

PRIMERO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por Delfino Beltrán Estrada Vázquez, respecto del probable uso indebido de la pauta derivado de la difusión de los promocionales con folios RV1363-17, RV01379-17, RA01751-17 y RA01768-17, [versiones para televisión y radio], pautados en los procesos electorales locales que actualmente se desarrollan en Coahuila, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la UTCE, para que de inmediato, realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

[...]

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con la negativa de adoptar medidas cautelares, precisada en el resultando que antecede, el treinta de diciembre¹, el PRI, por conducto de Claudia Pastor Badilla, en su carácter de representante acreditada ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

4. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. En su oportunidad, el INE realizó el trámite correspondiente a la demanda del recurso de revisión, y la remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que estimó pertinentes para la resolución del asunto.

5. Turno. Mediante el proveído respectivo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-175/2017**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, agotada la instrucción la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

CONSIDERANDOS:

¹ Las fechas que se citan a continuación, salvo identificación de otro año, corresponden al dos mil diecisiete.

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se combate un acuerdo emitido por la CQyD, relativo a la posible adopción de medidas cautelares, en un procedimiento especial sancionador².

SEGUNDO. Estudio de procedencia. El medio de impugnación que se examina cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8 párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

a. Forma. El recurso de revisión se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en el: i) se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas; para ello; ii) se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; iii) se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; iv) se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados y, v) se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del PRI.

b. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó en tiempo, ya que la resolución impugnada se notificó al PRI el veintinueve de diciembre, durante la sesión de la CQyD, a las catorce horas con cuarenta y seis minutos, mientras que la demanda se presentó ante la autoridad responsable el treinta siguiente a las catorce horas con cincuenta y siete minutos, por lo que el recurso de revisión se interpuso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación.

² Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), 2 y 3 de la Ley de Medios.

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

Lo anterior, porque la demanda se interpuso por el PRI, esto es por un partido político nacional, por conducto de Claudia Pastor Badilla, en su carácter de representante acreditado ante el Consejo General del INE, personería que le es reconocida por la autoridad responsable.

d. Interés jurídico. Se surte el requisito, porque el recurrente controvierte el acuerdo de la CQyD que, entre otras cosas, declaró **improcedente la adopción de medidas cautelares**, consistente en la suspensión de la difusión de diversos promocionales relacionados con los procesos electorales locales que actualmente se desarrollan en Coahuila, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas, esto es, de los promocionales que el hoy recurrente denunció.

e. Definitividad. De la normativa aplicable no se advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por colmado este requisito.

TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares. Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, la Sala Superior ha sustentado³ 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.

³ Vid. Jurisprudencia **14/2015**, cuyo rubro es: "**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**".

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:

- 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 considerado⁴ 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.

⁴ 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.

- 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, ya que 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 manera preliminar el grado de afectación que tal 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.

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.

CUARTO. Síntesis de los motivos de inconformidad. El partido recurrente para controvertir el acuerdo de la autoridad responsable, expone, en esencia, los siguientes motivos de inconformidad.

El PRI señala que la determinación reclamada es contraria a Derecho, dado que no se trata de promocionales genéricos de naturaleza política, que difunden la ideología, posicionamiento político y críticas del partido emisor, que pretende diferenciarse de corrientes

políticas contrarias y sostiene una posición “frente a su militancia” respecto de diversos temas de interés general relacionados con corrupción e inseguridad, y las críticas al PRI son posiciones de contraste en el marco de la coalición que forma el PAN junto con otros partidos políticos.

Desde la perspectiva del recurrente, los promocionales denunciados contienen elementos para ser considerados propaganda electoral, que ponen en riesgo el principio de equidad en la elección federal, porque se difunden en periodo prohibido, usando indebidamente la pauta local de diversas entidades federativas para posicionar a la Coalición de la que forma parte el PAN a nivel federal.

En relación a los promocionales materia de la queja administrativa, el partido político recurrente considera que los spots denunciados son propaganda electoral y no de índole genérico, porque la línea discursiva tiene una finalidad de exteriorizar un posicionamiento favorable al PAN, y por otra parte, criticar y calumniar al PRI, haciendo énfasis en el cambio de la historia, lo cual lejos de constituir un mensaje genérico, tiene la finalidad de generar una imagen negativa del gobierno federal frente al partido emisor.

También considera que, acorde al criterio de la Sala Superior contenido en la resolución pronunciada en el expediente **SUP-REP-45/2017**, se constata que en los promocionales se hace un llamado al voto, en su vertiente negativa y positiva, con las frases:

- Juntos hemos sacado al PRI corrupto de las casas de gobierno.
- Juntos, los hemos metido a la cárcel.
- Juntos haremos un México más justo, más seguro y más contento
- Vamos a cambiar la historia

Frases que son seguidas de las menciones al *Frente y coalición electoral* que constituyó a nivel federal, así como los partidos políticos que la integran (PAN, PRD y MC), con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales.

Alega el PRI, que opuestamente a lo sostenido por la responsable, a través de las frases reseñadas, en realidad se hace un llamado al voto a favor del partido denunciado (PAN), así como de los otros partidos que forman la Coalición de la que forma parte a nivel federal (esto es, PRD y MC) y, al propio tiempo, en su contra.

Asimismo, el recurrente manifiesta que una de las pretensiones planteadas en el escrito de queja presentada ante la CQyD del INE, era evidenciar la ilegalidad de los spots pautados para elecciones locales, donde el PAN no participa en Coalición ni tiene constituidos frentes con otros partidos políticos.

En esas condiciones, argumenta que los mensajes tienen la intención de posicionar al PAN y a la coalición de la que forma parte a nivel federal, en contravención al modelo de comunicación política, ante el uso indebido de la pauta.

Desde otro ángulo, el recurrente alega que es incorrecto el argumento de la responsable en el sentido de que en la queja se relacionó el contenido de los spots con aquéllos al “FRENTE CIUDADANO” para evidenciar una sistematicidad, cuando en la queja se proponía evidenciar que los *spots* pautados para elecciones locales donde el PAN no participa en coalición ni tiene constituidos frentes; la pauta se utiliza indebidamente y, también se aprovecha para realizar actos anticipados de campaña.

Esto es, se utiliza la pauta local para promocionar una coalición constituida para la elección federal y con el contenido de los mensajes se llevan a cabo actos anticipados de campaña.

El promovente puntualiza que la sistematización de la conducta ilegal consiste en que se aprecia que la propaganda genérica desplegada por el *Frente político* del cual forma parte el PAN en realidad es sólo el eslabón de una campaña electoral difundida en tiempos prohibidos, constituyendo actos anticipados de campaña.

Además, el PRI manifiesta que la sistematicidad es un tema que atañe al fondo; empero, a partir de los elementos de los *spots* se advierte que se usa la pauta local para promocionar al Frente federal, lo que es suficiente para otorgar la suspensión y, no obstante tal cuestión, fue soslayada por la responsable.

QUINTO. Estudio de Fondo. El partido recurrente controvierte el acuerdo dictado por la CQyD del INE, el cual estima se aparta del orden constitucional, porque desde su perspectiva, los promocionales denunciados identificados con las claves ***RV1363-17***, ***RV01379-17***, ***RA01751-17*** y ***RA01768-17*** [versiones para televisión y radio, respectivamente], pautados por el PAN como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, dentro de la pauta de precampaña local en Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas, constituyen actos anticipados de campaña y actualizan el uso indebido de la pauta, contrario a lo argumentado por la autoridad responsable.

De ese modo, la pretensión del recurrente consiste en que la Sala Superior revoque el acuerdo reclamado, a efecto de que se ordene la adopción de la medida cautelar solicitada, relativa a que se suspenda la transmisión de los promocionales denunciados.

En tanto que su causa de pedir se sustenta en que el contenido de los promocionales denunciados constituyen propaganda electoral que actualiza el uso indebido de la pauta y, por ende, se identifican como actos anticipados de campaña.

De esta manera, la *litis* en el presente asunto se centra en determinar si, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el contenido de los promocionales denunciados es de carácter genérico y, por ende, se permite su difusión, o si, por el contrario, como lo señala el partido recurrente, se trata de propaganda electoral que en forma manifiesta constituye una conducta ilícita y pone en riesgo la afectación de algún derecho, valor o principio protegido por el orden jurídico y, por ende, debe ordenarse su suspensión.

En el caso, el PRI denunció cuatro promocionales pautados por el PAN, cuyo contenido es idéntico; de ellos, dos corresponden a televisión y los otros dos a radio, los cuales se identifican con los folios **RV1363-17**, **RV01379-17**, **RA01751-17** y **RA01768-17**, cuya descripción y contenido es el siguiente:

PROMOCIONALES DE TELEVISIÓN RV01363-17 y RV01379-17	
IMÁGENES	AUDIO
	Hoy lo que nos une es mucho más grande que lo que nos separa
	Cuando estamos juntos somos invencibles

PROMOCIONALES DE TELEVISIÓN RV01363-17 y RV01379-17	
IMÁGENES	AUDIO
	Juntos hemos sacado al PRI corrupto de las casas de gobierno
	Y juntos los hemos metido a la cárcel
	Juntos haremos un México más justo
	Más seguro y más contento
	Para eso el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano hicimos un solo frente
	Vamos a cambiar la historia
	Porque cuando estamos juntos somos invencibles
	Ya verás

PROMOCIONALES DE TELEVISIÓN RV01363-17 y RV01379-17	
IMÁGENES	AUDIO
	Cambiamos la historia
	PAN

PROMOCIONALES DE RADIO RA01751-17 y RA01768-17
AUDIO
<p>Hoy lo que nos une es mucho más grande que lo que nos separa. Cuando estamos juntos somos invencibles. Juntos hemos sacado al PRI corrupto de las casas de gobierno. Y juntos los hemos metido a la cárcel. Juntos haremos un México más justo, más seguro y más contento. Para eso el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano hicimos un solo frente. Vamos a cambiar la historia. Porque cuando estamos juntos somos invencibles. Ya verás, cambiamos la historia. PAN, mensaje dirigido a militantes del PAN.</p>

La CQyD del INE, después de realizar el análisis del contenido de los promocionales en comento, determinó declarar **improcedente** la medida cautelar solicitada por el PRI, al concluir que se trataba de mensajes de contenido genérico y que las expresiones negativas constituían una postura de contraste al tratarse de una crítica que realiza el PAN, así como su posicionamiento político que pretende diferenciarse de otras corrientes partidistas, respecto a la posición que sostiene frente a su militancia, permitido en el debate político.

De ese modo, la CQyD precisó que las características de los promocionales denunciados son, en lo esencial, coincidentes en su contenido; que en ellos se alude a que los partidos políticos PAN, PRD

y MC hicieron un sólo frente y juntos cambiarán la historia y harán un México más justo, más seguro y más contento; además de advertir la referencia a que juntos han sacado al PRI corrupto de las casas de gobierno y juntos los han metido a la cárcel.

La responsable puntualizó que se trata de un mensaje dirigido a los militantes del PAN, en virtud de que aparece un cintillo permanente en los mensajes televisivos y se precisa tal frase en los mensajes radiofónicos.

La CQyD determinó que en un examen preliminar los *spots* denunciados constituían promocionales genéricos del partido en el contexto del debate político y, por tanto, al ser pautados por el PAN como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, dentro de la pauta de precampaña local en la Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas debían considerarse de naturaleza política, en tanto difunden la ideología y posicionamiento político del propio partido emisor.

Así, para la autoridad, su contenido no contraviene el debido uso de la pauta de precampaña al ser promocionales de carácter genérico, y consecuentemente, estimó que en apariencia del buen derecho, tampoco constituyen actos anticipados de campaña; tenor por el cual las frases ahí referidas eran posicionamientos y críticas del partido dentro del contexto del debate político, y por tanto, de naturaleza genérica.

En esa línea argumentativa, la CQyD expuso que los promocionales fijan un posicionamiento que pretende diferenciarse de corrientes políticas contrarias al sostener una perspectiva respecto a diversos temas de interés general relacionados con corrupción e inseguridad, en el marco del frente que formó con otros partidos

políticos, destacando que no se apreciaba que se solicitara el voto de manera explícita a favor o en contra de alguna fuerza política, toda vez que desde una perspectiva preliminar, se apreciaba que el mensaje va dirigido a los militantes al referirse que cuando están juntos son invencibles y que para ello, en conjunto con otras fuerzas políticas, hicieron un solo frente en beneficio de México, de ahí que estimara que no se hacía un llamado a votar de forma categórica y específica a determinada candidatura o tipo de elección.

En esas condiciones, la responsable expuso que del análisis preliminar a los promocionales denunciados, se cumplían los elementos personal y temporal, más no el elemento subjetivo, ello porque tales *spots* carecían de manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral (precandidato, candidato o partido político) y que la presunta sistematicidad de aludir al *Frente Ciudadano* se desvanecía, porque en la sentencia del recurso de revisión identificada con la clave **SUP-REP-146/2017**, tales promocionales se habían identificado por la Sala Superior como propaganda genérica.

Expuesto lo anterior, en concepto de la Sala Superior, los motivos de inconformidad formulados por el PRI deben **desestimarse**, por las razones que a continuación se explicitan.

El motivo de inconformidad en el que se argumenta que los promocionales denunciados no son genéricos, porque su línea discursiva tiene como finalidad exteriorizar un posicionamiento favorable del PAN y, al propio tiempo, criticar y calumniar al PRI, haciendo énfasis en el cambio de la historia, lo cual lejos de constituir un mensaje de ese tipo, tiene el propósito de generar una imagen negativa del gobierno federal frente al partido emisor, resulta **infundado** por lo siguiente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, 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.

Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, acorde a la Base III, Apartado A, del invocado precepto constitucional, 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, 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.

El propio artículo citado, en la Base IV, dispone que será la ley la que establecerá los requisitos y formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las **reglas para las precampañas** y las campañas electorales.

En consonancia con la Norma Fundamental, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, preceptúa –artículos 159 a 186- que entre las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos, se encuentra el acceso permanente a radio y televisión.

Asimismo, señala que **los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular accederán a radio y televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa** a los primeros, en la forma y términos previstos en la propia ley.

Igualmente, **la ley mandata al Instituto garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión**; para lo cual ordena que establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos.

Sobre ese particular, se debe mencionar que la prerrogativa de mérito, se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En tal sentido, los partidos 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.

Lo anterior, a efecto de no desnaturalizar el modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a los tiempos en radio y televisión en condiciones de equidad, con el

objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

Por su parte, el artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; además de que, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que cada partido político decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión, en precampañas, precisando que dentro de cada proceso electoral local, los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a la previsto en el citado Reglamento.

Por su parte, el artículo 37 del citado Reglamento, señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

Ahora, de conformidad con lo establecido en el artículo 227, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por:

- **Precampaña** el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y
- **Por actos de precampaña** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

Así, el párrafo 3 del citado precepto legal, como los párrafos 1 y 3 del artículo 211, del propio ordenamiento establecen que la **propaganda de precampaña** es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas, debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

En atención a lo expuesto, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna, den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a sus precandidatos y sus propuestas políticas, motivo por el cual en esa contienda interna, los precandidatos difunden a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante dicho periodo, sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, la propaganda

se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular, por lo cual, en los mensajes que difunden a través de los tiempos en radio y televisión promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.

Empero, también está permitido que los partidos políticos puedan difundir mensajes de contenido genérico, en los cuales posicionen al partido como tal.

En esos mensajes, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, ya que pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

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:

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, **dentro o fuera de un proceso electoral**, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.

- La **propaganda política** debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar,

transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados;

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

A virtud del marco expuesto, y con base en las constancias que hasta este momento obran en el sumario, se estima que la propaganda denunciada, en un examen preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, en principio, puede considerarse que se ubica en el rango de genérica, toda vez que la línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento del PAN respecto a la forma en que vislumbra un México diferente, así como su postura crítica respecto de las demás fuerzas políticas, lo cual no trastoca los límites establecidos en la normativa citada para la difusión de la propaganda precampaña.

Así, en un estudio preliminar, se advierte que el mensaje se dirige a presentar un posicionamiento crítico del partido denunciado respecto de su ideología, lo cual está permitido en la etapa de precampañas, dado que este tipo de mensajes tienen el fin de posicionar al partido como tal.

De ese modo, la revisión del contenido del promocional –bajo un enfoque preliminar y cautelar–, permite señalar que, en principio, su contenido puede corresponder a la naturaleza de la denominada propaganda política, la cual se caracteriza, entre otras cuestiones, a partir de que en su difusión, presenta su ideología, principios, valores o

programas, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias

Los mensajes denunciados se orientan a realizar una crítica dentro del debate político sobre temas de interés general, como en el caso sucede, con las temáticas relacionados con la corrupción, justicia e inseguridad, la cual identifica el posicionamiento del propio partido derivado de su visión sobre una forma de gobernar que no comparte y que junto con sus militantes y aliados políticos pretende cambiar.

Al respecto, resulta pertinente tener en consideración que los promocionales difundidos se emitieron en el libre ejercicio del derecho que tienen los partidos para definir el contenido de los mensajes que les corresponda a los tiempos de precampaña y de su derecho a la libertad de expresión, en la especie, y bajo un examen apriorístico, no se advierte que se trate de mensajes que tengan un contenido ostensiblemente contrario a la normatividad y/o que puedan poner en riesgo la afectación de derechos, valores o principios protegidos por el orden jurídico, que son los elementos que se deben ponderar para el dictado de una medida cautelar.

En las relatadas condiciones, se insiste, desde un enfoque preliminar, el contenido de los promocionales denunciados puede estimarse que coincide con la naturaleza genérica de la propaganda que pueden propalar los partidos políticos en radio y televisión durante la precampaña, de ahí que, se insiste, no se surtan los extremos exigidos para decretar la procedencia de una medida cautelar, máxime que en el análisis de su estudio, también debe valorarse el derecho que asiste a los partidos políticos a difundir mensajes de contenido genérico durante el periodo de precampaña, a fin de no restringir ese derecho, y dejar para la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador la determinación, en su caso, la definición sobre la existencia de la infracción, de ahí lo **infundado** del agravio en estudio.

Ahora, el agravio consistente en que se hace el uso indebido de la pauta en los promocionales denunciados derivado de que el PAN no participa en Coalición ni tiene constituidos frentes con otros partidos políticos en las entidades federativas, y que con ello se posiciona a la Coalición de la que forma parte ese instituto político a nivel federal, lo que desde la perspectiva del PRI, constituyen actos anticipados de campaña y, por ende, suficiente para conceder la suspensión de los promocionales denunciados, máxime que tal cuestión evidencia una sistematización de la conducta transgresora al apreciarse que la propaganda denunciada deviene ilegal, al estar relacionada con el *Frente político* del cual forma parte el PAN, lo que constituye un eslabón de una campaña electoral que se despliega en tiempos prohibidos, y pone en riesgo el principio de equidad al tratarse de actos anticipados de campaña, se califican **infundados**, por las razones que se explicitan a continuación.

La calificativa apuntada atiende a que, como se expuso anteriormente, en un análisis preliminar, los contenidos de los promocionales denunciados no constituyen propaganda electoral, sino propaganda genérica, de ahí que no le asista la razón al partido recurrente.

Ello se estima de ese modo, porque los mensajes de los *spots* denunciados contienen posicionamientos del propio partido dentro del periodo de precampañas, que bajo la apariencia del buen derecho se encuentran amparados dentro del debate político, sin que se aprecie de manera tangible una promoción a la coalición, dado que refiere al frente que constituyó.

De ahí que la circunstancia, de que tal mensaje se transmita en las pautas locales de la Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas, con los elementos

probatorios que en estos momentos obran en autos, y bajo la apariencia del buen derecho, no puede colegirse que exista un uso indebido de la pauta que amerite al dictado de la medida cautelar, ya que para establecer si cobra justificación la mención del frente o de los partidos políticos que lo conforman, se requiere del examen de diversas probanzas y del estudio e interpretación del marco normativo, lo cual corresponde a un estudio de fondo.

De ese modo, al resolverse el procedimiento especial sancionador, se tendrá que ponderar si realmente se promociona a una coalición, o si solo se alude a un frente constituido para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos, mediante acciones y estrategias específicas y comunes, y si ello está permitido en las precampañas.

En ese tenor, ante el hecho notorio de que en el actual proceso electoral los partidos políticos PAN, PRD y MC hubiesen conformado un *frente* y, posteriormente, una *coalición*, ello evidencia que las cuestiones atinentes a la aducida sistematicidad y/o a la existencia de un fraude a la ley -por la circunstancia de aludir a otras fuerzas políticas-, atañen a aspectos que escapan a la materia de la medida cautelar, ya que tal definición concierne al estudio de fondo del propio procedimiento especial sancionador.

En esas condiciones, teniendo en consideración que, en un examen apriorístico, en la difusión de los promocionales cuestionados no se observan elementos que objetivamente pongan de manifiesto su ilicitud, ni que pongan en riesgo la afectación de derechos, valores o principios constitucionales, esto es, al no actualizarse el objetivo que se busca evitar en la instrumentación de la providencia cautelar, se estima que la responsable actuó en forma ajustada a Derecho al negar la medida precautoria solicitada.

Lo anterior, sin perjuicio de que al resolverse el fondo del asunto se pueda arribar a una conclusión diversa a partir de la valoración conjunta y adminiculada de las pruebas que llegaren a aportarse al expediente, así como del estudio e interpretación de la normatividad aplicable, en tanto, debe tenerse presente, que en las medidas cautelares se resuelve con base en la apariencia del buen Derecho, esto es, con una visión preliminar sobre las posiciones enfrentadas y el bien jurídico que se debe tutelar mientras se resuelve la cuestión principal de la controversia.

Finalmente, debe señalarse al recurrente que el criterio determinado en el diverso expediente **SUP-REP-146/2017**, no resulta aplicable, toda vez que se trata de una sentencia de fondo dictada en contra una resolución pronunciada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, siendo que en la especie, se resuelve una medida cautelar.

Por tanto, al haberse desestimado los agravios expresados por el PRI, lo conducente es **confirmar** en la materia de la impugnación, la negativa de otorgar las medidas cautelares solicitadas, con base en las consideraciones expuestas.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de la impugnación, el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanidad** de votos, la Magistrada Presidenta y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y José Luis Vargas Valdez, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SUP-REP-175/2017

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN DE JESÚS LARA PATRÓN