

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-20/2018

RECORRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

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

MAGISTRADA: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: GENARO ESCOBAR
AMBRIZ

COLABORÓ: PAOLA VIRGINIA
SIMENTAL FRANCO

Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso citado al rubro, en el sentido de **confirmar** la resolución de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

ANTECEDENTES

A. Actos previos

1. Inicio del proceso electoral federal y algunos locales. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete inició el proceso electoral federal 2017-2018, para la renovación de la Presidencia de la República, así como de las diputaciones y senadurías al Congreso de la Unión. También, en diversas fechas inició el proceso electoral local para renovar Gubernaturas, Jefatura de Gobierno, Congresos Locales, Ayuntamientos y Alcaldías¹, en diversas entidades federativas, entre estas, la Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.²

2. Denuncia. El veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, el Partido Revolucionario Institucional³ presentó escrito de queja en contra del Partido Acción Nacional,⁴ por la presunta realización de actos anticipados de campaña y uso indebido de la pauta, por la difusión de los promocionales identificados con los folios RV01363-17, RV01379-17, RA01751-17 y RA01768-17 (los dos primeros corresponden a las versiones de televisión,

¹ Sólo en el caso de la Ciudad de México.

² Ciudad de México el seis de octubre de dos mil diecisiete.
Coahuila el primero de noviembre de dos mil diecisiete.
Guerrero el ocho de septiembre de dos mil diecisiete.
Hidalgo el quince de diciembre de dos mil diecisiete.
Jalisco y San Luis Potosí el primero de septiembre de dos mil diecisiete.
Tabasco el primero de octubre de dos mil diecisiete.
Zacatecas el siete de septiembre de dos mil diecisiete.

³ En adelante PRI.

⁴ En lo subsecuente PAN.

y los últimos a radio), 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
	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

SUP-REP-20/2018

PROMOCIONALES DE TELEVISIÓN RV01363-17 y RV01379-17	
IMÁGENES	AUDIO
	<p>Vamos a cambiar la historia</p>
	<p>Porque cuando estamos juntos somos invencibles</p>
	<p>Ya verás</p>
	<p>Cambiemos la historia</p>
	<p>PAN</p>

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, cambiemos la historia. PAN, mensaje dirigido a militantes del PAN.</p>

Los anteriores promocionales fueron pautados, dentro del marco de los procesos electorales locales que se precisaron el punto 1 de este apartado.

Asimismo, el partido denunciante solicitó como medida cautelar que no se siguieran difundiendo los citados promocionales.

La mencionada queja dio origen al procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/217/PEF/56/2017**.

3. Medidas Cautelares. Mediante acuerdo de veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral negó la medida cautelar solicitada por el PRI.

4. Recurso del procedimiento especial sancionador. En contra de la mencionada negativa, el PRI interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mismo que fue radicado en esta Sala Superior bajo el número de expediente **SUP-REP-175/2017**, en el que se emitió sentencia el tres de enero de dos mil dieciocho, en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

5. Emplazamiento a los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano. En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral determinó emplazar al procedimiento a los partidos de la Revolución Democrática⁵ y

⁵ En adelante PRD.

SUP-REP-20/2018

Movimiento Ciudadano⁶, por estar vinculados con los hechos objeto de la denuncia, por la probable realización de actos anticipados de campaña.

6. Remisión a la Sala Regional Especializada. El dieciséis de enero de dos mil dieciocho, se remitió el expediente del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/217/PEF/56/2017, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷ y el posterior veintidós de enero, ordenó integrar el expediente bajo la clave **SRE-PSC-13/2018**.

7. Resolución impugnada. El veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, la Sala Especializada emitió sentencia, en el sentido de considerar inexistentes las infracciones atribuidas a los Partidos PAN, PRD y MC, consistentes en el uso indebido de la pauta local, así como la realización de actos anticipados de campaña con miras al proceso electoral federal 2017-2018, al considerar que los promocionales denunciados contienen mensajes genéricos que no implicaban el posicionamiento electoral de algún partido o candidato.

B. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Demanda. Inconforme con la sentencia, precisada en el resultando que antecede, el veintisiete de enero de dos mil

⁶ En lo sucesivo MC.

⁷ En adelante Sala Especializada o responsable.

dieciocho, el PRI, por conducto de su representante propietaria acreditada ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. En su oportunidad, la Sala Especializada efectuó 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.

3. Integración de expediente y turno. Por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó la integración del expediente **SUP-REP-20/2018** y lo turnó a la Ponencia a su cargo, para los efectos precisados en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁸.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Janine M. Otálora Malassis acordó radicar la demanda, admitir a trámite y, al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción del recurso al rubro identificado, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

CONSIDERACIONES

⁸ En lo sucesivo, Ley de Medios.

PRIMERA. Competencia. Conforme con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁰; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 2 y 3, de la Ley de Medios, este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver medio de impugnación al rubro citado, en razón de que se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido por un partido político para controvertir la resolución emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad. Este órgano jurisdiccional considera que el medio de impugnación que se resuelve reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9, párrafo 1, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

1.1 Forma. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley electoral procesal, porque en la demanda presentada por el partido recurrente aparece el nombre y la firma autógrafa de quien promueve, se asienta el domicilio para recibir notificaciones, se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable, se hace mención de los

⁹ En adelante Constitución federal

¹⁰ En adelante Ley Orgánica.

hechos y de los agravios que aduce le causa la resolución controvertida.

1.2 Oportunidad. La demanda del medio de impugnación al rubro citado se presentó en tiempo, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, en relación con el 109 párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el plazo para interponer el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es de tres días hábiles contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la resolución correspondiente, cabe precisar que la controversia está relacionada con diversos procesos electorales local, por lo cual el cómputo del plazo se tendrán todos los días como hábiles.

En el caso, la sentencia recurrida fue emitida por la Sala Especializada el veinticuatro de enero del presente año y la diligencia de notificación personal al recurrente se efectuó el inmediato veinticinco de enero, según se advierte de las constancias del expediente en que se actúa, lo que evidencia que el plazo para interponer válidamente el recurso transcurrió del veintiséis al veintiocho de enero.

Por tanto, si la demanda se presentó el veintisiete de enero, resulta incuestionable que fue dentro del plazo legal previsto para tal efecto, resulta evidente su oportunidad.

1.3 Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación del PRI, al comparecer como parte denunciante en el procedimiento especial sancionador radicado por la Sala

SUP-REP-20/2018

Especializada en el expediente SRE-PSC-13/2018, dentro del cual se emitió la sentencia controvertida, asimismo, la personería de Claudia Pastor Badilla, representante propietaria del citado partido político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en razón de que la Sala Especializada en su informe circunstanciado le reconoció esa calidad, lo cual resulta suficiente para tener por cumplido el mencionado requisito de procedibilidad.

1.4 Interés jurídico. Este requisito se cumple, porque el partido recurrente aduce que le causa agravio la resolución controvertida, toda vez que a su decir la responsable llevó a cabo una interpretación errónea de la legislación y del contenido de los spots objeto de la denuncia, ya que en su concepto sí se actualiza el elemento subjetivo para la existencia de actos anticipados de campaña, por tanto, con independencia de que le asista la razón, se considera que tiene interés jurídico para promover este medio de impugnación.

1.5 Definitividad. El mencionado presupuesto procesal se considera satisfecho, puesto que la ley general no prevé algún otro recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la promoción de este recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

TERCERA. Estudio del caso.

Síntesis de la resolución impugnada.

Ahora bien, con el objeto de resolver la problemática planteada, resulta pertinente precisar las consideraciones en las que la Sala Especializada sustentó su resolución:

1. De los actos anticipados de campaña, se destacó en la sentencia combatida que del contenido de los spots controvertidos no se advertía un llamado expreso a votar a favor o en contra de un partido político o candidato determinado; puesto que no se usaron frases que directamente pidan el apoyo electoral hacia una fuerza política o inciten al rechazo respecto de alguna otra.

En ese sentido la Sala Especializada, destacó que en los spots no se observa que la finalidad del mensaje sea sumar votos a favor del PAN o de alguno de los partidos que integran el Frente; o bien, restarle al PRI la simpatía del electorado; por lo que, los mensajes no cumplían con el fin inequívoco y unívoco de posicionar a una fuerza política en detrimento de otra, en el marco del algún proceso electoral, ya que, al analizar el contexto del mensaje, advirtieron que se estaba posicionando la postura del PAN, en torno a su visión de la situación actual del país, en temas de interés general como los son la corrupción, la inseguridad y la impartición de justicia, a la vez que se presenta la conformación de un Frente como la manera de enfrentar dichas situaciones.

Por lo que no existió fraude a la ley, ya que al analizar los promocionales denunciados no les fue posible advertir algún elemento que permitiera deducir que el mensaje pretende promocionar a una Coalición con fines electorales, o que de

forma manifiesta y sin ambigüedades lleve a pensar en el posicionamiento de la Coalición y no en la exposición de la postura ideológica que el PAN presenta a la ciudadanía en general, respecto del motivo por el cual se conformó el aludido Frente.

Por lo que la Sala responsable concluyó que los spots contienen propaganda política que está dirigida a influir en los militantes del PAN y, en la ciudadanía en general, sobre temas que atañen en la vida política, social y económica del país, lo cual no puede considerarse que existe una sistematicidad y continuidad en la difusión de propaganda electoral para favorecer al Frente, por tanto, no se colmaba el elemento subjetivo, y no se actualizaban los actos anticipados de campaña atribuidos a los Partidos integrantes de la Coalición “Frente ciudadano por México”.

2. Uso indebido de la pauta, la Sala responsable señaló que si bien los promocionales denunciados forman parte la pauta de precampaña del PAN en los estados de Coahuila, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Jalisco, Tabasco y Zacatecas, su difusión no constituye un uso indebido de la pauta local, puesto que contienen mensajes genéricos que no implican el posicionamiento electoral de algún partido o de un candidato.

Ya que, independientemente que el Frente se haya constituido a nivel nacional y no en cada una de las entidades federativas en donde se transmitieron los promocionales, es válido, que en la etapa de precampaña de los procesos electorales locales se difunda propaganda de carácter genérico y que en el contenido

de los promocionales se usen, circunstancialmente, los emblemas de los partidos que conforman el Frente, para proporcionar a la ciudadanía la información relativa de quienes se unieron con fines políticos e identificarlos.

Por último, la Sala Especializada, consideró improcedente la solicitud a que se le dé vista a la autoridad fiscalizadora electoral nacional, a fin de que los costos generados por los promocionales, sean sumados a los reportes de gastos de precampaña de los partidos que conforman el Frente, al no constituir los promocionales denunciados actos anticipados de campaña a favor de alguno de los partidos políticos que integran el Frente.

Síntesis de conceptos de agravio expresados por el partido recurrente.

Existencia de actos anticipados de campaña

El partido político considera que la Sala responsable al analizar el contenido de los promocionales que fueron objeto de la denuncia sí constituían actos anticipados de campaña, efectuó una interpretación restrictiva del elemento subjetivo, pues no solamente debe tener en cuenta determinadas frases (“*vota por*”, “*elige a*”, “*apoya a*”, “*vota en contra de*”) sino las consecuencias que genera la difusión de los mensajes y si tienen un impacto en el principio de equidad.

Además, se afirma en la demanda que la responsable no tuvo en consideración que existen otras expresiones o modos de

SUP-REP-20/2018

presentar la información que pueden dar entender como una incitación a votar a favor o en contra de un partido político, con lo cual se cumple el mismo objetivo, es decir, obtener una ventaja indebida en el proceso electoral.

Por otra parte, el recurrente aduce que existe una contradicción entre la interpretación que hace la responsable del mensaje y su verdadero contenido, ya que el objetivo de la propaganda denunciada es emitir un juicio de desvalor en contra del PRI y no una crítica sobre la situación actual del país en un tema general como es la corrupción.

Por lo cual, los promocionales sí constituyen actos anticipados de campaña, en razón de que su finalidad es hacer propaganda electoral para obtener una ventaja derivada de su exposición como frente.

Uso indebido de la pauta

El partido actor expresa que de manera incorrecta la Sala responsable consideró que el PAN no usó indebidamente la pauta, sin embargo, el recurrente considera que la propaganda objeto de la denuncia es electoral, ya que su objetivo es generar una imagen negativa de otro partido político con el ánimo de restarle votos, dentro de una etapa –precampaña– en la que no se permite efectuar actos tendentes a la obtención del voto.

Por lo cual, en concepto del PRI, el promocional tiene como finalidad el inclinar el voto de un partido político hacia el otro,

circunstancia que configura el uso indebido de la prerrogativa de radio y televisión.

CUARTA. Análisis de los agravios.

De la anterior síntesis de conceptos de agravio se advierte que la pretensión del recurrente es que esta Sala Superior revoque la determinación de la Sala responsable, y considere que los partidos políticos denunciados vulneraron la normativa electoral al haber transmitido promocionales con propaganda de carácter electoral, lo cual constituye uso indebido de la pauta y actos anticipados de campaña.

El partido recurrente lo sustenta en que la Sala responsable efectuó una interpretación restrictiva del elemento subjetivo, debido a que su análisis no es revisar que contenga determinadas frases, sino que se deben advertir las posibles consecuencias de su difusión y si tal situación transgrede el principio de equidad en la contienda electoral.

Asimismo, el recurrente expresa que el objetivo de la propaganda objeto de la denuncia es emitir un juicio de desvalor en su contra, por lo cual no se puede considerar como una crítica sobre la situación actual del país en un tema general, como es la corrupción.

Aunado a lo anterior, el partido político considera que la propaganda contenida en los promocionales es electoral, ya que su objetivo es generar una imagen negativa de otro partido político con el ánimo de restarle votos, dentro de una etapa –

SUP-REP-20/2018

precampaña– en la que no se permite efectuar actos tendentes a la obtención del voto.

Decisión

A juicio de esta Sala Superior son **infundados e inoperantes** los anteriores conceptos de agravio, en razón de lo siguiente:

Marco teórico

Uso indebido de la pauta

El artículo 41, párrafo segundo, base III de la Constitución General establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

A través del uso de ésta prerrogativa, 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.¹¹

Sin embargo, es importante señalar que tal prerrogativa está 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.

¹¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 159, párrafo segundo.

Es decir, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Por ello los institutos políticos deben 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, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

En ese sentido, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión **para difundir de forma exclusiva 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.**

Lo anterior es así, porque 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.

Por ello, 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 democrática¹².

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 políticas¹³.

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.

En cambio, 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,

¹² Véase el SUP-REP-18/2016.

¹³ Tal criterio fue sustentado por esta Sala Superior al resolver los recursos, acumulados, de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-91/2017 y acumulados.

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

En ese sentido, no debe perderse de vista que, a su vez, esta Sala Superior considera que **es lícito que un partido**, en sus mensajes, **aluda a temas de interés general que son materia de debate público**, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.

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.

De ese modo, se debe permitir la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normativa aplicable.

Sobre lo anterior, esta Sala Superior ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la

SUP-REP-20/2018

libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada¹⁴.

Así, este Tribunal al resolver diversos medios de impugnación¹⁵, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos¹⁶.

Esto, si se toma en cuenta que la propia normativa le otorga a los partidos políticos acceso a los tiempos en radio y televisión **inclusive durante los periodos de intercampaña para hacer propaganda política de carácter genérico e informativo**, en donde la mera alusión al cambio o a la continuidad de una política pública no implica un proselitismo electoral que incida en la equidad de la contienda electoral, pues tales posicionamientos también están encaminados a restar o ganar adeptos o preferencias políticas de manera general.

Actos anticipados de precampaña y campaña

Esta Sala Superior también ha considerado que **las manifestaciones explícitas e inequívocas** de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar

¹⁴ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016, acumulados.

¹⁵ Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y Acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y acumulados, así como el SUP-REP-31/2016.

¹⁶ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017.

actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda¹⁷.

Para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto **prohibido por la ley** -en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña- la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad **llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.**

Esta Sala Superior considera que tal conclusión atiende a la finalidad que persigue la prohibición que se analiza, la cual es prevenir y sancionar aquéllos actos que puedan tener **un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad**, de forma tal que no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.

Por ello, para el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña resulta más funcional que sólo se sancionen expresiones que se apoyen en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, con la intención de lograr un electorado mayor informado del contexto en el cual emitirá su voto.

¹⁷ Véase SUP-JRC-194/2017.

Esto, considerando las siguientes razones:

a) Es un criterio objetivo que permite acotar la discrecionalidad y genera mayor certeza y predictibilidad para los sujetos obligados, las autoridades y la ciudadanía.

El análisis del discurso a partir de elementos explícitos, unívocos e inequívocos, genera conclusiones más objetivas respecto a su intencionalidad y finalidad, porque el significado de tales elementos puede ser reconocido **objetivamente**, con mayor facilidad, por cualquier persona, permitiendo determinar si se está o no frente a una expresión que abiertamente implica un llamado de apoyo o rechazo electoral para los efectos que resulten aplicables.

Este criterio interpretativo tiene mayores ventajas en términos de legalidad, certeza y predictibilidad para todos los sujetos relevantes del derecho electoral que aquél otro que deja a la discrecionalidad de la autoridad definir qué expresiones configuran un llamado a favor o en contra de una determinada oferta política.

Asimismo, para los partidos políticos, aspirantes, simpatizantes, militantes, precandidaturas, candidaturas, dirigentes partidistas y ciudadanía en general, el criterio en estudio les permite tener mayor certeza en relación a **qué está prohibido y qué está permitido** en materia de actos anticipados de campaña, y les permite desarrollar una estrategia de comunicación política con mayor certeza de las restricciones legales al discurso político en

ciertas etapas previas a la elección y de las consecuencias jurídicas de su conducta.

De igual forma, los citados sujetos contarán con mayores elementos para ejercer su derecho de defensa frente a decisiones restrictivas de las autoridades, pues si existe una base más objetiva para determinar si una conducta está o no prohibida, cualquier persona tendrá mayores y mejores elementos para defenderse contra decisiones que estimen lesivas de sus derechos.

Lo contrario implicaría el que diversas manifestaciones espontáneas o creativas del discurso político (expresiones, panfletos, trípticos, espectaculares, canciones, dibujos, caricaturas, grafiti, etc.), con mensajes ambiguos irónicos, formales, incómodos, subliminales, misteriosos, etcétera, así como otro tipo de acciones, actitudes, o símbolos, **pudieran ser sancionados sin que constituyan propiamente conductas que generen un daño o supongan un riesgo o peligro** para los principios que rigen la contienda electoral.

Por ello resulta muy relevante que se tomen en cuenta todos los elementos que integran el contexto del discurso que se sujete al análisis de la autoridad.

b) Maximiza el debate público. El criterio de interpretación estricta de las afirmaciones explícitas de apoyo o rechazo electoral es la que menos interviene en la libre configuración del

SUP-REP-20/2018

debate público, pues supone mantener un margen más amplio para la expresión y la comunicación pública de la ciudadanía.

En efecto, si solo se restringen los llamados manifiestos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, es decir, si solo éstos se consideran como posibles actos anticipados de campaña, **se mantiene la apertura** para que los sujetos obligados la realicen y la ciudadanía reciba todo tipo de expresiones distintas a aquellos, aunque puedan resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse **cercanas a lo prohibido**.

Lo anterior, porque conforme al criterio que aquí se justifica, la restricción a la libertad que supone el sistema de sanciones por actos anticipados de precampaña o campaña, persigue evitar que se dejen de realizar **sólo aquellas conductas** que efectivamente impliquen una oferta electoral adelantada que trascienda al conocimiento de la comunidad y efectivamente pueda llegar a incidir en la equidad en la contienda.

En tal sentido, el elemento subjetivo de un posicionamiento adelantado sólo se actualizará cuando las comunicaciones trasciendan a cualquier público relevante y contengan: *i)* elementos (palabras) que de forma explícita denotan una solicitud de apoyo o rechazo electoral; o *ii)* elementos unívocos e inequívocos de esa solicitud.

Además, restringir sólo los llamados explícitos o bien unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral anticipados, posibilita de mejor manera una comunicación política eficaz, pues evitan la posibilidad de que los actores relevantes del derecho electoral **se autocensuren** en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos que trasciendan al conocimiento público o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley, y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.

c) Se facilita el desarrollo de las actividades lícitas de los partidos y el cumplimiento de sus fines constitucionales y estrategia electoral. Los partidos políticos tienen, entre otros, el objetivo de posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

La consecución de tal fin constitucional exige que sean competitivos y que desarrollen estrategias lícitas para ganar elecciones. Ello, a su vez, implica que un instituto político debe mantenerse en constante relación con la ciudadanía y su potencial electorado realizando, entre otras, actividades de:

- Oferta política
- Afiliación de ciudadanos al instituto político
- Creación de perfiles y candidaturas competitivas

SUP-REP-20/2018

Considerar que el desarrollo de tales actividades debe limitarse a los tiempos de campaña podría ser contrario a los fines constitucionales de los partidos. Lo natural es que dichos institutos políticos busquen en todo tiempo ganar simpatía y obtener apoyo de su potencial electorado; ello también es lo más acorde a la realidad.

Prohibir sólo las manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo electoral es la postura que consigue el mayor equilibrio entre dicho fin de ganar elecciones (con todas las actividades lícitas que ello suponga) en relación con el diverso objetivo relativo a evitar llamados anticipados a votar en contra o a favor de una candidatura o partido.

En efecto, fuera de lo abiertamente prohibido, **todos** los partidos tienen libertad para ofertarse política y electoralmente, lo cual facilita el desarrollo de sus actividades internas y evita afectar su estrategia electoral (que es una manifestación de su libre auto-organización), pues les da la certeza de que sus acciones no serán interpretadas como actos anticipados de campaña.

Por ejemplo, mientras no se hagan referencias explícitas o bien unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo electoral, se evita que una campaña permanente de afiliación sea considerada, en principio, como una estrategia sistemática de posicionamiento indebido.

Lo mismo ocurre en relación a las actividades internas encaminadas a generar candidaturas competitivas. Mientras no se mencionen las expresiones que impliquen conductas sancionables, los partidos pueden desarrollar estrategias para lograr que un militante específico pueda llegar a ser conocido por la ciudadanía, teniendo en cuenta que uno de sus objetivos lícitos es el de ganar elecciones.

Por ello se concluye que un discurso se considerará como acto anticipado de precampaña y campaña, cuando de manera expresa y fuera de las respectivas etapas del proceso realice un llamamiento a votar y a presentar de forma clara, determinada plataforma electoral y candidatura.¹⁸

Caso concreto

¹⁸ Lo anterior conforme al criterio que dio origen a la jurisprudencia 4/2018, de esta Sala Superior, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de catorce de febrero de dos mil dieciocho, cuyo rubro y texto es:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

SUP-REP-20/2018

Esta Sala Superior conforme a lo expuesto, considera que la Sala responsable no hizo una interpretación restrictiva del elemento subjetivo al determinar que los promocionales no son propaganda electoral, de ahí que no implican la actualización de las infracciones objeto de la denuncia consistentes en el uso indebido de la pauta y la actualización de actos anticipados de campaña.

Lo anterior es así porque del análisis del contenido de las frases: *“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”*, a que hace referencia el partido político recurrente, así como el contenido completo de los promocionales objeto de la denuncias, se advierte que la línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento ideológico, no sólo del PAN –partido político denunciado en el procedimiento de origen– sino que esa ideología es también compartida por los partidos políticos PRD y MC, dado que los tres institutos políticos conforman el Frente al que hacen referencia en la parte final de los promocionales.

Esto, porque el uso de esas frases en el contexto del promocional, es una crítica severa hacia al PRI emitido por parte del PAN, ante las circunstancias que han acontecido en el país relacionado con los temas de corrupción, y como se ha

solventado para combatir ese problema por las diversas fuerzas políticas, entre las que están, las que el PAN, PRD y MC.

Además, como lo sostuvo la Sala Responsable, no se observa que la finalidad del mensaje sea sumar votos a favor del PAN o de alguno de los partidos que integran el Frente; o bien, restarle al PRI la simpatía del electorado; en otras palabras, los mensajes no cumplen con el fin inequívoco de posicionar a una fuerza política en detrimento de otra, como lo argumenta el partido político recurrente.

Por el contrario, al analizar el contexto del mensaje, se advierte que se está posicionando la postura del PAN, en torno a su visión de la situación actual del país, en temas de interés general como los son la corrupción y la impartición de justicia, a la vez que se presenta la conformación de un Frente como la manera de enfrentar dichas situaciones.

En efecto, esta Sala Superior considera que tales afirmaciones se hacen a manera de crítica a determinados gobiernos, pero dentro del contexto propio del debate político, basado en alusiones genéricas que, desde su óptica, constituyen una problemática social en todo el país, lo cual, se considera que se trata de propaganda política genérica y no electoral. Además, tampoco hacen un llamamiento al voto de forma categórica y específica dirigida a determinada candidatura o tipo de elección.

Es cierto que los promocionales fueron difundidos durante la etapa de precampaña del proceso electoral en el que se

SUP-REP-20/2018

renovarán el titular del poder ejecutivo, la integración de las cámaras de diputados y senadores, diversas gubernaturas, la integración de diversos ayuntamientos y alcaldías, sin embargo, ello no es suficiente para poder afirmar que la propaganda de los promocionales denunciados tenga determinado impacto en alguna o en todas las mencionadas elecciones locales.

Esto, en razón de que las expresiones que se contienen en los promocionales que se analizan no son suficientes para considerarlas como propaganda electoral, al no advertirse expresiones de campaña como llamar al voto o promocionar una candidatura, que tengan como consecuencia una violación a uno de los principios rectores de todo proceso electoral, en especial, el de la equidad en la contienda.

Aunado a lo anterior, se debe tener en consideración que los promocionales objeto de la denuncia fueron transmitidos durante el periodo de precampaña, pues de su contenido se puede advertir que el mensaje está dirigido a los militantes del PAN, por lo cual se considera que el hecho que se mencione el nombre de un partido político antagónico, no es indebido, en razón de que su objetivo es para enfatizar ante su militancia la postura ideológica que sigue conforme a sus documentos básicos.

Por tanto, esta Sala Superior considera que fue correcta la conclusión de la Sala Responsable, consistente en que no se acreditó el uso indebido de la pauta denunciado por el PRI.

En consecuencia, al concluirse que en los promocionales que se analizan 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, se resuelve que no se actualizan los actos anticipados de campaña en los términos que señala el inconforme puesto que tales afirmaciones no son de naturaleza electoral de acuerdo a lo considerado en este apartado, y por ende, tampoco hay una vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

Sin embargo, no pasan desapercibidas para esta Sala Superior las afirmaciones del inconforme en las que expresa que al resolver el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-45/2017, se estableció que será propaganda electoral cuando se adviertan elementos que permitan suponer que la finalidad del mensaje es generar una imagen negativa de la otra fuerza política contendiente en el proceso electoral, con el ánimo de restarle preferencias electorales.

Al respecto, se considera necesario precisar que en ese precedente, el análisis llevado a cabo 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 el

SUP-REP-20/2018

promocional analizado en aquél momento en donde se concluyó que el mismo no se sujetó a dichos estándares.¹⁹

Además, los argumentos de ese pronunciamiento, no se actualizan en el presente caso, porque los promocionales denunciados en el procedimiento del que deriva este recurso, no se transmitieron durante el periodo de intercampaña, sino al principio del proceso electoral, lo cual constituye una diferencia sustancial de aquél precedente sobre el asunto que aquí se analiza.

De ahí que al no advertirse en los promocionales que se analizan un llamamiento al voto sobre determinada candidatura de forma explícita e inequívoca, la Sala Responsable estuvo en lo correcto al concluir que las conductas denunciadas -uso indebido de la pauta y actos anticipados de precampaña y campaña-, resultaron inexistentes.

Finalmente, a juicio de este órgano jurisdiccional son **inoperantes** los conceptos en los cuales el recurrente expresa que es incorrecta la consideración de la responsable de que el PAN usó debidamente la pauta local, ya que, en su concepto, la finalidad de los promocionales fue restarle votos al PRI, por lo cual el uso de la pauta es contraria a Derecho.

Lo inoperante de tales argumentos, radica en que el recurrente sustenta su pretensión en el hecho de que los mensajes de los

¹⁹ El criterio de referencia se realizó de manera preliminar por tratarse dicho pronunciamiento, dentro del contexto de la adopción de una medida cautelar.

promocionales se consideren como propaganda electoral, sin embargo, en este considerando se han desestimado sus planteamientos en ese sentido, al resolver que fue apegado a Derecho que la responsable considerara que lo difundido por el PAN constituye propaganda política genérica.

Además, del escrito del recurso que se analiza no se advierte que el partido recurrente efectúe algún argumento para desvirtuar lo razonado por la responsable de que es conforme a Derecho que el frente se ha constituido a nivel nacional y no en cada uno de las entidades federativas²⁰ en donde se transmitió el promocional, al considerar válido que se proporcione información respecto a quiénes se unieron con fines políticos, ya que, como se dijo, el actor sustenta su impugnación en que los promocionales constituyen propaganda electoral, lo cual quedó desestimado.

En consecuencia, ante lo **infundado** e **inoperante** de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a Derecho **es confirmar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; como corresponda.

²⁰ Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.

SUP-REP-20/2018

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 **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO