

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-52/2018

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: OLIVE BAHENA
VERÁSTEGUI

COLABORÓ: MARCO VINICIO ORTÍZ
ALANÍS

Ciudad de México, a dieciséis de marzo 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-42/2018**, de trece de marzo de dos mil dieciocho, 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/PAN/CG/98/PEF/155/2018 y acumulados; y

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 once y doce de marzo de dos mil dieciocho, Ricardo Anaya Cortés, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, respectivamente, presentaron escritos de queja en contra del Partido Revolucionario Institucional por presunto uso indebido de la pauta derivado de la difusión

de un promocional en radio y televisión denominado “*Didáctico*”, al considerar que su contenido está prohibido en la etapa de intercampaña, además de contener expresiones calumniosas.

Las quejas de referencia dieron lugar a la integración de los expedientes identificados con las claves UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/155/2018, UT/SCG/PE/RAC/CG/99/PEF/156/2018, UT/SCG/PE/MC/CG/100/PEF/157/2018 y UT/SCG/PE/PRD/CG/101/PEF/158/2018.

2. Acuerdo impugnado. El trece de marzo de dos mil dieciocho, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo **ACQyD-INE-42/2018**, en el que **resolvió conceder la adopción de medidas cautelares** solicitadas por los denunciantes, al tenor de los siguientes puntos resolutiveos:

[...]

PRIMERO. Se declara la **procedencia** de la medida cautelar solicitada por los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, así como de Ricardo Anaya Cortés, respecto del uso indebido de la pauta atribuible al Partido Revolucionario Institucional, derivado de la difusión del promocional DIDÁCTICO con número de folio RA00627-18 y RV00330-18, para radio y televisión respectivamente de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** apartado IV.

SEGUNDO. Se instruye al Partido Revolucionario Institucional, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a seis horas a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional DIDÁCTICO con números de folio RA00627-18 y RV00330-18, para radio y televisión respectivamente, apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

[...]

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con el otorgamiento de las medidas cautelares, precisada en el resultando que antecede, el quince de marzo de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietaria acreditada ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

4. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. En su oportunidad, el Instituto Nacional Electoral 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, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-52/2018**, 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.

C O N S I D E R A N D O S :

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 Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, relativo a la posible adopción de medidas cautelares, en un procedimiento especial sancionador. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

a. Forma. El recurso de revisión se presentó por escrito haciéndose constar: i) 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 Partido Revolucionario Institucional.

b. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó en el plazo previsto para ello, ya que la resolución impugnada se notificó al Partido Revolucionario Institucional el trece de marzo de dos mil dieciocho, a las diecisiete horas con cincuenta minutos, mientras que la demanda se presentó ante la autoridad responsable el quince siguiente a las nueve horas con cuarenta y ocho minutos, por lo que el recurso de revisión se interpuso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación.

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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque la demanda se interpuso por el Partido Revolucionario Institucional, esto es, por un partido político nacional, por conducto de su representante propietaria acreditada ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que le es reconocida por la autoridad responsable.

d. Interés jurídico. El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la cual se declaró la procedencia de las medidas cautelares solicitadas por Ricardo Anaya Cortés, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, respectivamente, lo cual, en opinión del inconforme, atenta contra la normativa constitucional y legal vigente; de ahí, que tenga interés en que se revoque el acuerdo reclamado.

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 sustentado¹ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ostensiblemente 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.

¹ *Vid.* Jurisprudencia **14/2015**, cuyo rubro es: **“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”**.

En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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.

Este Tribunal ha considerado² 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*).
- Considerar 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

² Vid.: Sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

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.
- Argumentar 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.
- La determinación de adoptar o no medidas cautelares 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-, esto es, **debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que tal medida puede tener, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.**

En esas condiciones, 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. Consideraciones torales del acuerdo impugnado. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al emitir el acuerdo materia de impugnación, consideró en esencia, lo siguiente.

Una vez precisado el marco normativo atinente, determinó declarar **procedente** la medida cautelar al estimar que el promocional, materia de

denuncia no podría considerarse como propaganda genérica o política sino electoral, la cual se encuentra prohibida para la etapa de intercampañas, de conformidad con lo siguiente.

La Comisión de Quejas y Denuncias resaltó que cualquier estrategia electoral tiene como objetivo primordial, resultar vencedor en la elección correspondiente, lo cual se puede lograr de dos maneras: captando más adeptos que el resto de los contendientes o restando afinidades a las opciones antagonistas.³

Señaló la autoridad responsable que aun cuando sea su objetivo preponderante, la propaganda electoral no se limita a las expresiones encaminadas a la obtención del voto a favor de una opción política determinada, sino que también constituye propaganda electoral aquélla que se orienta a erosionar las preferencias electorales de las que puedan gozar los partidos políticos o candidatos rivales en una elección determinada.

En ese tenor, la autoridad responsable destacó que la Sala Superior al resolver el **SUP-REP-109/2015**, consideró que el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión durante la etapa de intercampaña debe corresponder con la naturaleza de la propaganda política, esto es, deben abstenerse de incluir elementos tendentes a exaltar frente a la ciudadanía una candidatura o partido político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de elementos coincidentes con su plataforma electoral, que inciten al electorado a favorecer o desfavorecer a una determinada candidatura en el escenario electoral.

En ese tenor, la Comisión de Quejas y Denuncias determinó que, del estudio preliminar al material denunciado, se advertía que hacía referencia a la “*candidatura registrada*” por los partidos políticos Acción

³ Invocando al efecto, la Tesis **CXX/2002** emitida por la Sala Superior, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)**.

Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, al que le atribuyen una serie de hechos negativos.

Además, la señalada autoridad especificó que en el contenido del spot de televisión se observaba la imagen de Ricardo Anaya Cortés quien ha solicitado su registro como candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente” formada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, ante el Instituto Nacional Electoral, de ahí que desde una óptica preliminar, el promocional denunciado no podría ser considerado como propaganda genérica o política sino electoral al referirse a una candidatura postulada por otros partidos políticos y mostrar su imagen (en la versión de televisión), situación que está expresamente prohibida por la normativa en la materia, por lo que estimó procedente el dictado de medidas cautelares solicitadas por los quejosos.

Por otro lado, la Comisión de Quejas y Denuncias especificó que, el promocional objeto de denuncia fue pautado por el Partido Revolucionario Institucional, tanto para su difusión en la pauta federal como en la local correspondiente a diversos Estados de la República,⁴ por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, actualizaba, un uso indebido de la pauta local, al incluir contenido relacionado con el proceso electoral federal, dentro de las pautas locales.⁵

En ese tenor, la autoridad responsable determinó que en un examen preliminar, el contenido del promocional denunciado es ilegal para su difusión durante la etapa de intercampaña, tanto en la pauta federal como local, porque hace referencia expresa a un “candidato”; su contenido se refiere a Ricardo Anaya Cortés -ya que se muestra su imagen, quien aspira a ser candidato a la Presidencia de la República (en el spot de televisión)-

⁴ Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

⁵ Invocando al efecto, la jurisprudencia de rubro **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.**

; y, se realizan aseveraciones aparentemente negativas respecto del “candidato del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano”, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, busca erosionar las preferencias electorales en favor de un precandidato postulado por los partidos antes referidos.

Finalmente, la Comisión de Quejas y Denuncias consideró que al tratarse de un mensaje de naturaleza electoral y, por ende, prohibido para la etapa de intercampañas, procedía el dictado de medidas cautelares para evitar su difusión, con independencia de que las frases, expresiones y elementos utilizados pudieran o no ser calumniosas, lo que deberá ser determinado al analizar el fondo del asunto por parte de la autoridad jurisdiccional.

QUINTO. Síntesis de los motivos de inconformidad. El Partido Revolucionario Institucional para controvertir el acuerdo de la autoridad responsable, expone, en esencia, los siguientes motivos de inconformidad.

El recurrente alega que no se acredita la apariencia del buen derecho, toda vez que el promocional denunciado constituye propaganda genérica y no electoral, por lo que puede difundirse tanto a nivel federal como local.

El partido inconforme expone que la aparición de la imagen de un candidato en los promocionales durante la etapa de intercampaña no está prohibido, sino que tal circunstancia se circunscribe a no realizar llamados al voto a favor o en contra de alguna “*precandidatura*”, por lo que la imagen o referencia a algún candidato no constituye un uso indebido de la pauta.

El Partido Revolucionario Institucional señala que en los spots denunciados no se incluyen expresiones que expresamente soliciten el apoyo o rechazo de una opción política, tales como “vota por”, “elige a”,

o cualquier otra que de forma clara tenga como finalidad una solicitud de sufragio en contra de Ricardo Anaya Cortés y a favor del Partido Revolucionario Institucional.

El recurrente sostiene que no se acredita el peligro en la demora para el dictado de la medida cautelar, toda vez que el spot denunciado es propaganda de naturaleza genérica que aborda un tema de actualidad y de relevancia para el debate público, tal como la acusación sobre Ricardo Anaya Cortés por actos de corrupción, tenor por el cual, cita diversos precedentes de la Sala Superior (SUP-REP-92/2017, SUP-REP-175/2017, SUP-REP-22/2018 y SUP-REP-23/2018, SUP-REP-9/2018, SUP-REP-4/2018 y SUP-REP-37/2018), donde se analizaron promocionales con fuertes críticas a partidos políticos e instituciones gubernamentales, donde se utilizaban frases relacionadas con actos de corrupción o la comisión de ilícitos, en los que se resolvió que se trataba de propaganda de índole genérico.

Alega el recurrente que la responsable fundó indebidamente su determinación en el diverso acuerdo **INE/CG112/2018**.

Finalmente, el quejoso afirma que no se acredita la proporcionalidad de la medida cautelar, toda vez que al momento de su dictado el spot denunciado no se encontraba difundiendo, por tanto, se trata de una censura previa y limita el ejercicio de la libertad de expresión.

SEXTO. Estudio de Fondo. El Partido Revolucionario Institucional controvierte el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, porque desde su perspectiva, el promocional denunciado constituye propaganda genérica y no electoral, por lo que puede difundirse en la etapa de intercampañas, tanto a nivel federal como local.

De ese modo, la **pretensión** total del recurrente consiste en que la Sala Superior revoque el acuerdo reclamado, a efecto de que se deje sin

efectos jurídicos la adopción de la medida cautelar solicitada por Ricardo Anaya Cortés y los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, respecto del promocional denominado “*Didáctico*” con número de folio **RA00627-18** y **RV00330-18**, para radio y televisión respectivamente, pautados por el Partido Revolucionario Institucional.

En tanto que su **causa de pedir** se sustenta en que el contenido del material denunciado tiene cobertura legal en la etapa de intercampañas, al abordar un tema de actualidad y de relevancia para el debate público, además de no contener un llamado al voto a favor o en contra de alguna candidatura en particular.

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, la determinación impugnada tiene asidero legal, o si, por el contrario, como lo señala el Partido Revolucionario Institucional, en el presente caso, el contenido del material denunciado puede ser difundido en la etapa de intercampaña.

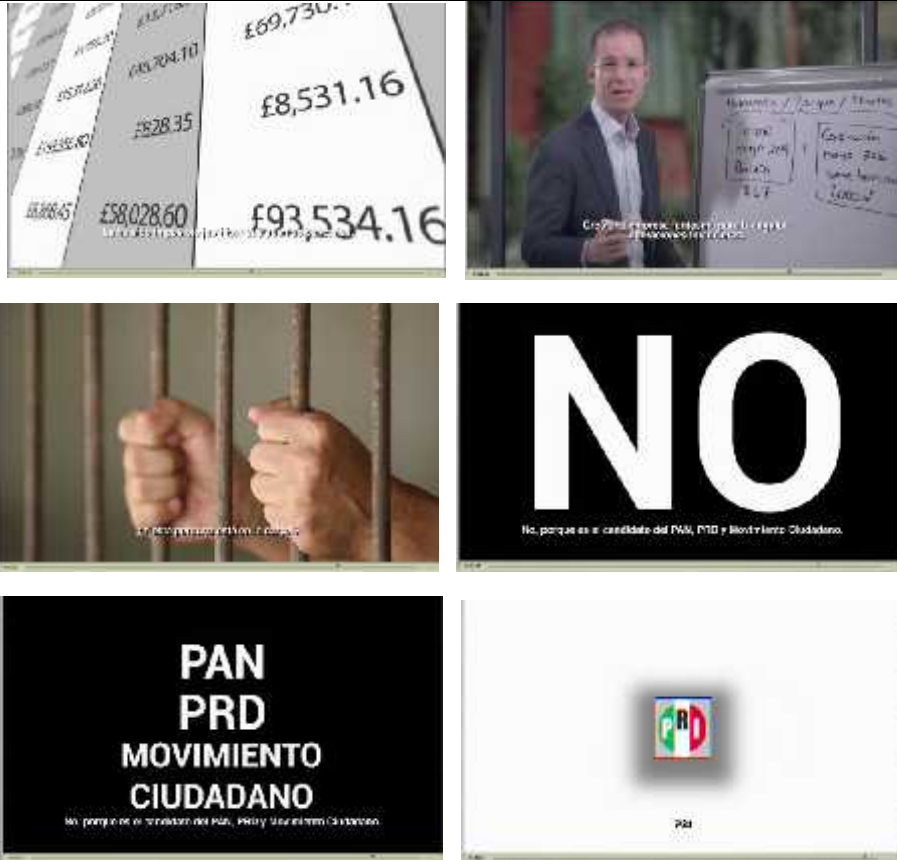
En el caso, Ricardo Anaya Cortés, los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, respectivamente, denunciaron el promocional “*Didáctico*” con número de folio **RA00627-18** y **RV00330-18**, para radio y televisión respectivamente, pautados por el Partido Revolucionario Institucional, cuya descripción y contenido es el siguiente:



Promocional denominado DIDÁCTICO con número de registro RV00330-18 (televisión)



Promocional denominado DIDÁCTICO con número de registro RV00330-18 (televisión)



- **Voz en off de hombre:** Extorsionó a los legisladores de su propio partido. Reporta ingresos de servidor público, pero vive como millonario. Gana en pesos y gasta en dólares. Mintió en su declaración patrimonial, dice que su riqueza le fue heredada por sus suegros. Lava dinero y no puede explicar su patrimonio. Le ha sido imposible justificar sus cuentas bancarias. Creó una empresa fantasma para triangular operaciones financieras.
- **Voz en off de mujer:** ¿Y esta persona está en la cárcel?
- **Voz en off de hombre:** No, porque es el candidato del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano.
PRI

Promocional denominado DIDÁCTICO con número de registro RA00627-18 (radio)

- **Voz de hombre:** Extorsionó a los legisladores de su propio partido. Reporta ingresos de servidor público, pero vive como millonario. Gana en pesos y gasta en dólares. Mintió en su declaración patrimonial, dice que su riqueza le fue heredada por sus suegros. Lava dinero y no puede explicar su patrimonio. Le ha sido imposible justificar sus cuentas bancarias. Creó una empresa fantasma para triangular operaciones financieras.
- **Voz de una mujer:** ¿Y esta persona está en la cárcel?
- **Voz de hombre:** No, porque es el candidato del PAN, PRD y Movimiento Ciudadano.
PRI

Previo a realizar el análisis de los motivos de inconformidad del Partido Revolucionario Institucional es menester realizar las siguientes puntualizaciones derivado de que la etapa en la que se ordenó el pauta de los promocionales de radio y televisión objeto de la medida cautelar, corresponde a la denominada “*intercampaña*”.

El artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas, especificándose la forma de distribución de los mensajes y programas de los partidos y de las autoridades electorales, de modo que cuentan con el derecho legítimo de difundir **propaganda política** a través de los medios de comunicación social, durante las distintas etapas de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, lo que significa que está permitido que los partidos políticos puedan difundir **mensajes de contenido genérico**, en los cuales posicionen al partido como tal.

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

En ese tenor, 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.

Ahora, la intercampaña transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas al día anterior al inicio de las campañas correspondientes, periodo en el cual los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo en radio y televisión, distribuido de forma igualitaria, el cual debe ser utilizado para la transmisión de mensajes genéricos.

Por su parte, el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, dispone que por mensajes genéricos se entienden aquellos que tienen un carácter meramente informativo.

Este órgano jurisdiccional ha determinado (**SUP-REP-109/2015** y **SUP-REP-45/2017**) que durante la etapa de intercampaña el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión debe corresponder a la naturaleza de la propaganda política genérica; es

decir, que cuando se difunda un mensaje en las pautas que le correspondan deben abstenerse de incluir elementos tendentes a exaltar frente a la ciudadanía, una candidatura o instituto político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de elementos coincidentes con su plataforma electoral, que inciten al electorado a favorecer a una determinada opción política (partido o candidato) en el escenario electoral.

En ese tenor, cuando se analice la posible configuración de un uso indebido de pautas con motivo de la difusión de propaganda distinta a la genérica en intercampañas en el contexto de la solicitud de medidas cautelares, la Comisión de Quejas y Denuncias deberá valorar los hechos denunciados tomando como referentes, por un lado, la libertad de expresión de los partidos políticos para transmitir dicha propaganda y, por otro, la posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

En esa perspectiva, este órgano jurisdiccional ha precisado que en el estudio de los promocionales difundidos en intercampañas, debe considerarse que:

- Pueden incluir referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor o **en contra** o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.
- La alusión **genérica** al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.

- Se permite la difusión de **cuestionamientos** o **logros** a la actividad gubernamental.
- **El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político** a fin de **posicionarlo de forma negativa** o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.

En este sentido, es válido que los desplegados o promocionales de intercampañas incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, entre ellas, cuestiones relacionadas con el cambio o la alternancia política, o bien de críticas generales a ciertas políticas públicas o a un cierto estado de cosas, sin que ello implique en principio un posicionamiento indebido; siempre y cuando no hagan uso explícito de llamados a votar a favor o en contra, o referencias expresas a sus candidatos y plataforma electoral, ni se utilice, se insista, la imagen, voz, nombre, lema o algún elemento o referencia que identifique o haga identificable a los ciudadanos que serán postulados como candidatos o que participen en el proceso electoral.

Expuesto lo anterior, los disensos expresados por el partido recurrente devienen **infundados** por las razones que se explicitan a continuación.

En principio, debe desestimarse el alegato del Partido Revolucionario Institucional en el que expone que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral apoyó el sentido de su determinación, en el acuerdo identificado con la clave INE/CG112/2018, relacionado con la respuesta a diversos cuestionamientos planteados por diversos partidos políticos, en relación a los actos que pueden desplegar en la fase de intercampaña por los partidos políticos y sus candidatos, así como por los medios de comunicación social.

La calificativa apuntada obedece a que, de la revisión del acuerdo impugnado, de ningún modo se desprende que la autoridad responsable haya apoyado su determinación en el citado acuerdo, de ahí que en este tenor no le asista la razón al partido quejoso.

En otra arista, lo alegado por el Partido Revolucionario Institucional, de que el promocional denunciado constituye propaganda genérica, se desestima porque desde un examen apriorístico, tales *spots* no encuadran dentro de la propaganda permitida en esta etapa de intercampañas.

Ello, se estima del modo apuntado, porque del análisis preliminar de los promocionales denunciados se desprende lo siguiente:

- Los mensajes en sus versiones de radio y televisión son coincidentes en contenido, diferenciándose por sus propias características el correspondiente a la televisión con las imágenes.
- Los spots tienen una duración de 30 segundos, en los cuales se advierte un audio de una voz en *off* de hombre que va enunciando diversas frases acompañadas de las imágenes que se describen a enseguida.
- Inician unas imágenes que corresponden a lo que parecen ser notas periodísticas de diversos medios de comunicación de internet en las que va inserta la imagen de Ricardo Anaya Cortés, al momento en que se escucha la voz de un hombre que señala que realizó actos de extorsión a miembros de su partido.
- Enseguida, se muestra a una persona que aparentemente realiza labores de oficina, así como la de un mapa localizando una ciudad de Estados Unidos de América, y la foto de un inmueble, al tiempo que se indica que reporta ingresos como servidor público, pero vive como millonario.

- Posteriormente, se muestran imágenes de lo que parecen ser billetes de circulación nacional, así como dólares, al tiempo que se indica que gana en pesos, pero gasta en dólares.
- A continuación, aparece una imagen de una persona con una lupa en la mano aparentemente leyendo un escrito, así como de lo que parecen ser unos lingotes, monedas de oro y piedras brillantes que caen al vacío, al momento que se indica que mintió sobre su declaración patrimonial y que su riqueza fue heredada por sus suegros.
- Acto seguido, se muestra a una persona colgar billetes de 100 dólares americanos de una cuerda y una pantalla de computadora en la que se mueven dígitos, al tiempo que se refiere que lava dinero y no puede explicar su patrimonio, y que le ha sido imposible justificar sus cuentas bancarias.
- Después, **aparece la imagen de Ricardo Anaya Cortés**, escribiendo sobre una pizarra, al tiempo que se indica que creó una empresa fantasma para triangular operaciones financieras.
- Finalmente, se muestra lo que parecen ser unos barrotes y unas manos que los aprietan, una imagen con la expresión NO, y otra con la leyenda PAN, PRD, MOVIMIENTO CIUDADANO, al momento que una voz femenina pregunta que si esa persona está en la cárcel y una voz de hombre **contesta que no porque es el candidato del PAN, PRD y de Movimiento Ciudadano**, y termina con el logotipo del PRI.

Lo anterior se estima del modo apuntado, porque como se precisó en líneas precedentes, en los *spots* analizados se alude a la imagen y nombre de una persona que fue registrado como precandidato por las fuerzas políticas Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano en el actual proceso electoral federal a fin de elegir candidato para participar con tal calidad en la elección de Presidente de la República.

Lo que revela, que desde un análisis preliminar el *spot* denunciado no reviste una naturaleza política genérica, ya que su contenido se aleja de propalar la ideología, principios, valores o programas que le corresponde difundir a los institutos políticos en esta fase del proceso electoral, a efecto de transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte de ese instituto político.

De modo que, si en esta etapa de intercampañas no resulta válido el uso de imágenes o referencia a posibles candidatos o candidatas, al identificarse que se alude a la expresión “*candidato*”, así como que en el contexto en su conjunto del mensaje denunciado se refiere a Ricardo Anaya Cortés, denota en el caso la mención e identificación de un posible candidato de diversos partidos políticos que conforman una coalición de la oposición, además de aludir a posible propaganda negativa, *per se*, rebasa la propaganda permitida en esta fase del proceso electoral.

Cuestión se insiste, en que si bien los institutos políticos pueden realizar propaganda en la fase de intercampañas, ésta debe identificarse con referencias a cuestiones de interés general y/o de carácter informativo, en la que también resulta válido difundir cuestionamientos o logros a los actos gubernamentales, pero de ningún modo aludir a contendientes o candidatos propios o de diversos institutos políticos dentro del proceso electoral federal, porque ello corresponde a la etapa de precampañas y/o campañas electorales, respectivamente.

Empero, como se ha apuntado en párrafos precedentes, la propaganda identificada como “*Didáctico*”, en un examen apriorístico, no constituye propaganda política o de carácter genérico, toda vez que la línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento negativo respecto a Ricardo Anaya Cortés, esto es, de un participante del proceso electoral federal en curso de fuerzas políticas opositoras.

De ahí que del análisis del promocional y para efectos de la medida cautelar es dable concluir que se aleja de la propaganda política o genérica a virtud de su contexto, esto es, de los diversos elementos que lo integran -visuales, auditivos, gráficos y lingüísticos- y su relación entre ellos, en un examen apriorístico se podría deducir la finalidad de generar una imagen negativa de diverso contendiente en el proceso electoral cuando, se insiste, se trata de intercampanas.

Se suma a lo anterior que, tampoco los promocionales denunciados pueden catalogarse como de carácter político, al no motivar el debate público en temáticas de interés general como lo pretende el recurrente, porque con independencia de que pueda abordar tópicos actuales y de relevancia genérica, lo cierto es, que alude a contendientes dentro del proceso electoral federal en curso, cuestión que en la etapa de intercampanas escapa a su propia finalidad.

De ahí que aun cuando de la revisión del spot denunciado no haya expresiones como “vota por”, “elige a”, o cualquier otra que de forma inequívoca que tenga como finalidad una solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien, se insiste, lo cierto es, que el promocional denunciado contiene imágenes y referencias no permitidas en la etapa de intercampanas.

Por tanto, desde un perspectiva preliminar, la Sala Superior considera que su contenido no es compatible jurídicamente con aquél que está permitido poder transmitir en el periodo de intercampanas que, actualmente se desarrolla en el proceso electoral federal y local, dado que, de su examen integral, bajo la apariencia del buen derecho, contiene elementos como la expresión de una candidatura e imágenes de participantes de la oposición en el actual proceso electoral federal y referencias negativas que escapan a la etapa analizada, esto es, porque en la etapa de intercampana, los partidos políticos en sus pautas deben difundir exclusivamente mensajes genéricos que en ningún caso pueden incluir la imagen, voz, nombre, lema o algún elemento o referencia que identifique o haga identificable a los ciudadanos que serán postulados

como candidatos o que participen en el proceso electoral, de manera que tampoco se puede aludir a plataforma electoral, llamado al voto explícita o implícitamente a favor o en contra de partido o candidato alguno, de ahí que no le asista la razón al partido político recurrente de que se trata de propaganda política genérica.

Ahora, en lo tocante al disenso de que en los precedentes (SUP-REP-92/2017, SUP-REP-175/2017, SUP-REP-4/2018, SUP-REP-9/2018, SUP-REP-22/2018, SUP-REP-23/2018 y SUP-REP-37/2018), referentes a que en ellos la Sala Superior determinó que se trataban de propaganda de índole genérico, los cuales resultan aplicables al caso a dilucidar, resulta inatendible, porque ninguno de ellos se refiere a la etapa de intercampañas, ni tampoco son similares al promocional que aquí se estudia de manera cautelar, como se señala enseguida.

En efecto, al resolver los expedientes de referencia, la Sala Superior determinó que los promocionales denunciados calificaban como propaganda política genérica y no electoral, no hacían un llamamiento al voto de forma categórica y específica dirigida a determinada candidatura o tipo de elección.

Además, en esos precedentes se analizó propaganda que fue emitida al diverso lapso del proceso electoral y esa circunstancia de temporalidad fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Superior en el sentido de señalar que los estándares para valorar los promocionales era sustancialmente distintos de acuerdo con la temporalidad en que eran emitidos.

Así, la controversia a dilucidar en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador números SUP-REP-175/2017, SUP-REP-4/2018, SUP-REP-9/2018, SUP-REP-22/2018 y SUP-REP-23/2018, correspondía a determinar el uso indebido de la pauta derivado de la difusión de promocionales pautados en la **etapa de precampaña electoral**, en los cuales no se alude o presenta las imágenes de

precandidatos de la oposición y menos mensajes en rechazo de precandidatos de otros partidos políticos.

Por su parte, la cuestión a resolver en el expediente SUP-REP-92/2017, fue lo relativo con el uso indebido de la pauta, debido a la difusión de un spot de radio y televisión para la etapa de **campaña electoral**, en la cual aparecía la imagen del dirigente nacional, situación que se justificó a virtud de no ser posible la aparición de todos los candidatos postulados en doscientos doce municipios.

Finalmente, la materia de controversia en el expediente SUP-REP-37/2018, deriva del análisis y revisión de una sentencia de fondo emitida por la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-35/2018, formado con motivo de la denuncia del uso indebido de la pauta derivado de la difusión de un spot de radio y televisión pautado para la etapa de **precampaña electoral**, al estimare que se trataba de un promocional genérico en el que no se hacía mención de apoyo o rechazo a favor o en contra de un precandidato de algún partido político.

Lo expuesto conlleva a colegir que los medios de impugnación que cita el partido político no resultan aplicables al caso concreto, porque las consideraciones ahí vertidas, respecto del alcance y contenido de la propaganda política atienden a una etapa distinta a la intercampaña -que ahora nos ocupa- al corresponder a precampaña o campaña electoral, según se apuntó.

Finalmente, el disenso en el que se alega que el *spot* denunciado aún no se difundía, lo cual se aparta de la regularidad normativa, porque al momento del dictado de la medida cautelar, el promocional no se encontraba difundiendo, de ahí que desde su perspectiva se trate de una censura previa que limita el ejercicio de la libertad de expresión, se califica **infundado**.

La calificativa apuntada obedece a que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de la información obtenida por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, advirtió que los *spots* denunciados, esto es los identificados con números de folio **RA00627-18** y **RV00330-18**, para radio y televisión, aún no se difundían en televisión y radio, dado que su vigencia sería en la intercampaña federal el quince de marzo de dos mil dieciocho, y para el periodo de intercampaña local el dieciséis de ese propio mes y año, salvo en el caso de Guerrero en el que se iniciaría su vigencia el diecisiete de marzo de dos mil dieciocho, y concluirían su transmisión el dieciséis y diecisiete del propio mes y año, aunado a que razonó que ello no era óbice, porque ya estaban alojados de manera pública en el sitio web de ese órgano administrativo electoral nacional.

De esa manera, la autoridad estimó que para efectos de la providencia precautoria solicitada, resultaba suficiente que pudiera efectuarse su consulta pública en la propia página del Instituto, por lo que de esa forma, se justificaba su análisis y revisión, incluso, antes de ser difundidos en televisión, en atención a que subyacía un tema jurídico vinculado a la vigencia y regularidad del modelo de comunicación política, lo que suponía, entre otras cuestiones, el correcto uso de la pauta a la que tienen derecho los partidos políticos, de ahí que se encontraba en aptitud jurídica y material de emitir la resolución respectiva y se apoyó además en la tesis de jurisprudencia

Lo expuesto revela que la responsable se apoyó en la página oficial del Instituto Nacional Electoral, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas Partidos Políticos del propio Instituto, verificada el once de marzo del año en curso, al cual otorgó valor probatorio pleno respecto de su contenido, en razón de tratarse de una documental pública.

Como se observa, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral se pronunció sobre la procedencia de la adopción de las medidas cautelares con base en la documental anterior, con la cual tuvo por demostrado que el Partido Revolucionario Institucional había pautado los spots cuestionados y que éstos estaban alojados en la página oficial del Instituto, desde la cual podían ser consultados en forma pública.

Así, para efectos de la medida decretada, estimó irrelevante que al momento de la presentación de la denuncia no se hubieran transmitido, dado que obraban en el expediente elementos suficientes para tener certeza sobre su existencia, contenido, así como que se trataba de mensajes pautados, lo que en una apariencia del buen Derecho, podrían trastocar el modelo de comunicación política, lo que suponía el uso de la pauta a la que tienen derecho a los partidos políticos, de ahí que se estuviese en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional que justificaba el pronunciamiento de la medida cautelar.

En suma, el alegato referente a que aún no se transmitían los promocionales denunciados deviene insuficiente, en virtud de que la responsable sostuvo, mediante argumentos no combatidos de manera frontal, que bastaba se encontraban alojados en su página de internet y que desde ahí pudieran ser públicamente consultados, para poder examinarlos y decretar la medida cautelar a fin de impedir su difusión, por considerar que podrían llegar a trastocar el modelo de comunicación política.

Máxime que de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 17 y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el carácter tutelar de las medidas cautelares requiere de acciones inmediatas, eficaces, fundadas y motivadas que permitan a la autoridad electoral, mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, determinar, de manera preliminar,

si la difusión de promocionales pautados en radio y televisión pueden producir daños o lesiones de carácter irreparables a un derecho o principio cuya tutela se pide en el procedimiento sancionador, aunado al temor fundado de que, mientras se dicta la resolución de fondo, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama; y, en caso de ser así, dicha autoridad está obligada a pronunciarse sobre la procedencia de su adopción con independencia de que al momento de la presentación de la denuncia no se hubieran transmitido, siempre que obren en el expediente elementos suficientes para tener certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales.

Se agrega a lo anterior, que la Sala Superior ha emitido la tesis relevante de número y rubro siguiente: **LXXI/2015, MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN**,⁶ de la cual resulta válido que aun cuando no se difundan los promocionales siempre y cuando, se insiste, existan en el expediente elementos suficientes para tener certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales, como en el caso sucede, de ahí la calificativa del agravio en estudio.

En las condiciones apuntadas y bajo la apariencia del buen derecho, se estima que la responsable, al otorgar la medida precautoria solicitada, tomó en cuenta todos los elementos contextuales en los cuales se difundió

⁶ Tesis relevante de número y rubro siguiente: **LXXI/2015, MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN**. De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 17 y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el carácter tutelar de las medidas cautelares requiere de acciones inmediatas, eficaces, fundadas y motivadas que permitan a la autoridad electoral, mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, determinar, de manera preliminar, si la difusión de promocionales pautados en radio y televisión pueden producir daños o lesiones de carácter irreparables a un derecho o principio cuya tutela se pide en el procedimiento sancionador, aunado al temor fundado de que, mientras se dicta la resolución de fondo, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama; y, en caso de ser así, dicha autoridad está obligada a pronunciarse sobre la procedencia de su adopción con independencia de que al momento de la presentación de la denuncia no se hubieran transmitido, siempre que obren en el expediente elementos suficientes para tener certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales.

los mensajes denunciados y que los hechos denunciados podían constituir una indebida utilización de la pauta con la posible afectación al orden jurídico rector del proceso electoral en curso.

Lo anterior, sin perjuicio de que, en lo que constituye la materia de estudio en el fondo del asunto y con base en las pruebas que se lleguen a aportar al procedimiento especial sancionador, se emita la resolución que en derecho corresponda.

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

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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 unanimidad de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado José Luis Vargas Valdez, firmando como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.