CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-34/2017

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

En la Ciudad de México, **a diecisiete de marzo de dos mil diecisiete. -** Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 32, fracción V, 34 y 95, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **RESOLUCIÓN dictada ayer**, por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** en el expediente al rubro indicado, siendo las **dieciocho horas con dos minutos,** del día de la fecha, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia del mismo en treinta y tres páginas con texto. **DOY FE**. ----------

TITULAR DE LA OFICINA DE ACTUARIOS

MARCO ANTONIO ZEPEDA ROJAS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-34/2017

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: ENRIQUE AGUIRRE SALDIVAR, MAURICIO I. DEL TORO HUERTA Y AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO

Ciudad de México, a dieciséis de marzo de dos mil diecisiete

Sentencia que **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo ACQyD-INE-36/2017 de ocho de marzo de dos mil diecisiete, por el que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral adoptó medidas cautelares respecto al promocional "Intercampaña Edomex" (folios RV00198-17 versión televisión y RA00231-17 versión radio). Lo anterior, al considerarse innecesario el dictado de tales medidas, dado que

los promocionales no contienen elementos explícitos que los identifiquen como propaganda electoral que actualice una situación de riesgo de irreparabilidad manifiesta o evidente que afecte de manera grave las condiciones de equidad en el proceso electoral en curso en el Estado de México.

GLOSARIO

Comisión:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN:	Partido Acción Nacional
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Reglamento:	Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1 Presentación de denuncia. El seis de marzo del presente año, el PRI presentó un escrito de queja en contra del PAN, por el presunto uso indebido de los tiempos de radio y televisión durante el desarrollo del proceso electoral dos mil

dieciséis-dos mil diecisiete en el Estado de México. El partido solicitó la adopción de medidas cautelares.

EL PRI denunció que el promocional titulado "Intercampaña Edomex", con claves RV00198-17 (versión de televisión) y RA00213-17 (versión de radio), no tiene carácter genérico porque constituye propaganda electoral y, por tanto, su difusión está prohibida en la etapa de intercampañas.

1.2 Dictado de medidas cautelares (resolución impugnada). El ocho de marzo siguiente, la Comisión dictó el Acuerdo ACQyD-INE-36/2017, mediante el cual declaró procedente la adopción de la medida cautelar respecto al promocional denunciado.

1.3 Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El nueve de marzo, el PAN interpuso el presente recurso de revisión en contra de la resolución indicada.

1.4 Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto en su ponencia, lo admitió a trámite y, en virtud de que no existir actuación alguna por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, pues se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto en contra de una determinación de la Comisión en la que declaró la procedencia de una medida cautelar dentro de un procedimiento especial sancionador, del cual únicamente resulta competente para su conocimiento esta Sala Superior.

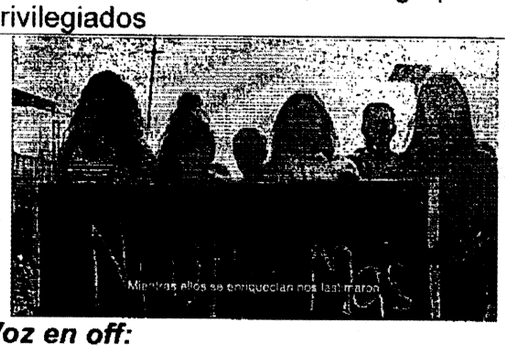
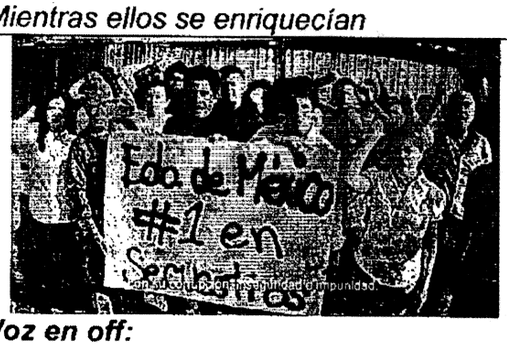
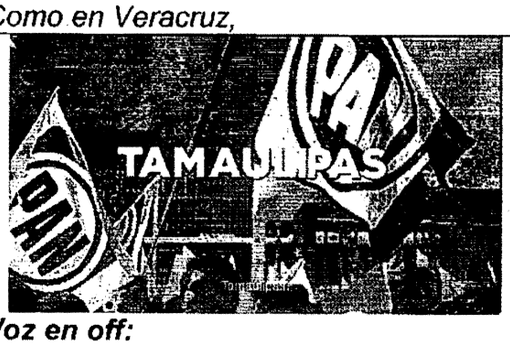
El fundamento de dicha competencia se encuentra en los artículos 41, base VI, y 99, fracción IX, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), y 2, de la Ley de Medios.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1 Contenido del promocional objeto de controversia

RV00198-17 "Intercampaña Edomex"
Televisión

Voz en off:	***Voz en off:***

Al Estado de México, un grupo de privilegiados	*lo ha convertido en un estado de emergencia.*
 ***Voz en off:*** *Mientras ellos se enriquecían*	 ***Voz en off:*** *nos lastimaron*
 ***Voz en off:*** *con su corrupción, inseguridad e impunidad.*	 ***Voz en off:*** *Llego el momento de cambiarlos.*
 Voz en off: *Como en Veracruz,*	 ***Voz en off:*** *Chihuahua,*
 ***Voz en off:*** *Tamaulipas,*	 ***Voz en off:*** *Quintana Roo,*

 Voz en off: *Durango,*	 ***Voz en off:*** *Aguascalientes, cada día somos más.*
 Voz en off: *Llego el momento de los mexiquenses.*	
 Voz en off: *Con nosotros unidos la bola de gángsters sí se va.*	 ***Voz en off:*** *Recuperemos nuestro orgullo y tranquilidad.*
	 Voz en off: *Vamos todos por el cambio.*

PAN Vamos todos por el cambio. PAN Estado de México. ***Voz en off:*** *PAN Estado de México.*	

RA00213-17 "Intercampaña Edomex"

Radio

AUDIO
Voz en off: *Al Estado de México, un grupo de privilegiados lo han convertido en un estado de emergencia.* *Mientras ellos se enriquecían nos lastimaron con su corrupción, inseguridad e impunidad.* *Llegó el momento de cambiarlos como en Veracruz, Chihuahua, Tamaulipas, Quintana Roo, Durango y Aguascalientes, cada día somos más.* *Llegó el momento de los mexiquenses.* *Con nosotros unidos la bola de gángsters sí se va.* *Recuperemos nuestro orgullo y tranquilidad.* *Vamos todos por el cambio. PAN, Estado de México.*

3.2 Consideraciones de la Comisión de Quejas y Denuncias

La Comisión de Quejas y Denuncias identificó que el promocional denunciado se pautó para ser trasmitido durante el periodo de intercampañas, dado que las precampañas terminaron el tres de marzo y las campañas iniciarán el tres de abril del año en curso.

Asimismo, advirtió que, de acuerdo con la normativa aplicable [en particular del artículo 41, apartado A, inciso a), de la Constitución Federal, así como del artículo 37 del Reglamento], el contenido de los mensajes de los partidos políticos durante el tiempo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas (intercampañas) debe tener carácter genérico e informativo.

Sobre esta base la Comisión sostuvo que, si bien del contenido de los promocionales no se advertía la exposición de alguna precandidatura o candidatura, ni se formulaba un llamado expreso al voto en favor del partido político o de una candidatura, lo cierto es que el uso de las expresiones *"[l]legó el momento de cambiarlos como en"* y *"llegó el momento de los mexiquenses",* sumado a la referencia de las seis entidades federativas donde hubo un cambio del partido en el gobierno a favor del PAN, podrían producir una ventaja indebida para dicho partido político.

Lo anterior, según la responsable, porque "necesariamente conduce[n] a la conclusión [de] que los mexiquenses también deben cambiar hacia el PAN en la próxima elección".

Para la Comisión "de las menciones directas a las entidades federativas en las que la ciudadanía con su voto optó por la alternancia hacia el PAN [...], en un contexto del que se desprende que tales entidades `cambiaron´ hacia el PAN, y cuando se refiere que ahora `llegó el momento de los mexiquenses´, es claro que se está buscando generar la idea

[de] que también los electores del estado en el que se difunde la propaganda deben optar por esa fuerza política".

En ese sentido, determinó que las expresiones precisadas llevan a concluir, bajo la apariencia del buen derecho, que los promocionales denunciados contenían elementos que no se ajustaban a la regulación de su pautado en el periodo de intercampañas, por lo que procedía adoptar una medida cautelar.

3.3 Síntesis de agravios

El PAN plantea centralmente que la autoridad responsable concedió las medidas cautelares solicitadas a partir de una inadecuada valoración de las constancias y circunstancias del caso, así como de una indebida fundamentación y motivación ajenas a los principios de congruencia, certeza y legalidad.

A decir del recurrente, el promocional objeto de controversia corresponde a propaganda genérica, puesto que no se promueve candidatura alguna ni se utiliza la imagen de algún candidato o candidata, llevando a cabo en ejercicio de sus prerrogativas un amplio ejercicio del derecho a la libertad de expresión y una crítica informativa en el contexto del debate político sobre hechos notorios y temas de interés público, que ayuden a generar opiniones cercanas a la realidad.

El PAN manifiesta que la función de una contienda electoral es permitir el libre flujo de distintas manifestaciones u opiniones de

la ciudadanía y demás actores políticos, siendo los partidos políticos los que a través de la exposición de opiniones o análisis económicos, políticos, culturales y sociales que reflejen su ideología pueden producir un debate crítico, dinámico y plural; aunado a que no existen temas *a priori* que estén vedados o sean susceptibles de censura previa.

Por tanto, el PAN sostiene que en una apreciación preliminar del promocional cuestionado, éste se debe analizar como ejercicio del derecho a la libertad de expresión en un contexto de debate político y con mayor margen de tolerancia a la crítica, donde se abordan aspectos de interés público y general en una sociedad democrática.

3.4 Análisis de agravios

Esta Sala Superior considera sustancialmente **fundados** los agravios expuestos por el PAN y no advierte la necesidad del dictado de medidas cautelares respecto de los promocionales denunciados. Por tanto, lo procedente es revocar la resolución impugnada.

A) Necesidad de la medida cautelar

Esta Sala Superior considera que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de promocionales en

radio y televisión resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos explícitos, así como su contexto general, en particular su contexto temporal, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

En concepto de esta Sala Superior, no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta, así como tampoco el riesgo de lesión grave a un principio constitucional o el posible daño irreparable a un derecho humano. Lo anterior con independencia de sí, al momento del estudio de fondo del promocional, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permite inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional de manera más objetiva. De forma tal que si no hay un elemento explícito que pueda generar inferencias

válidas sobre la posible ilicitud de la conducta no existe un riego de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo.

B) Elementos para determinar un probable riesgo o daño evidente en la demora de la suspensión de un promocional

Esta Sala Superior considera que el elemento temporal es particularmente relevante al momento de valorar la probabilidad de un riesgo o daño evidente que justifique la necesidad de una medida cautelar.

Ello, considerando que existen diferentes etapas en un proceso electoral. En consecuencia, la regulación de cada una de tales etapas responde a finalidades y objetivos específicos.

Así, por ejemplo, las prohibiciones de la precampaña responden fundamentalmente a salvaguardar las condiciones de equidad de la contienda interna en los partidos políticos, así como a evitar incidir de manera indebida en el periodo de campaña. Por otra parte, durante las campañas electorales se busca salvaguardar fundamentalmente la equidad en la contienda electoral, mientras que en el periodo de intercampañas lo que se protege es la libertad de los partidos para difundir en condiciones de igualdad sus pronunciamientos políticos

genéricos una vez que han sido definidas sus candidaturas, pero previamente al inicio a las campañas.

La reforma electoral de dos mil catorce confirió tiempos a los partidos políticos durante las intercampañas a fin de darles oportunidad de promocionarse y posicionarse frente a la ciudadanía, con lo cual se reconoce la posibilidad de que emitan juicios críticos frente a cuestiones de interés general, como son las políticas gubernamentales. Considerando además que la prohibición de difundir propaganda gubernamental opera principalmente durante las campañas. De forma tal que no existe un impedimento para que los partidos políticos difundan promocionales en los que critiquen o aludan a "logros" gubernamentales.

En este sentido, es válido que promocionales de intercampañas incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, entre ellas, cuestiones relacionadas con el cambio o la alternancia, sin que ello implique en principio un posicionamiento indebido, particularmente si no hacen uso explícito de llamados a votar a favor o en contra, o referencias expresas a sus candidatos y plataforma electoral.

Ello no significa desconocer que se trata de promocionales que se difunden dentro de un proceso electoral, previamente al inicio de las campañas, y que, por su cercanía, pudieran incidir indebidamente, de manera que resulte procedente la adopción de medidas cautelares.

No obstante, por sí misma, la alusión al cambio o a la continuidad de una política pública no supone que con ello se afecte de manera grave o irreparable la equidad en la contienda electoral, para el efecto de adoptar tales medidas. Esto, porque es necesario considerar que en el periodo de intercampañas existe un interés de la ciudadanía en aquella información que pudiera ser de utilidad con miras a la siguiente etapa en la contienda, sin que ello suponga desconocer la relevancia de salvaguardar el principio de equidad en la elección.

En este contexto, será en el estudio de fondo donde se realice el análisis integral de un promocional valorando el conjunto de elementos en su contexto específico, y definir, a partir de ello, si existe una conducta irregular que deba ser sancionada y, en su caso, suprimida.

Lo anterior salvaguarda de mejor manera la libertad de información del electorado en el periodo de intercampañas, en el cual se permite la difusión de cuestionamientos a la actividad gubernamental así como de logros de gobierno de manera previa a las campañas, siendo el cambio o la continuidad aspectos que si bien se relacionan a los procesos electorales, no necesariamente constituyen, por la mera alusión genérica al cambio, un riesgo evidente de afectación del principio de equidad en la contienda. Es preciso para que tal afectación se actualice que, en efecto, se acredite que un promocional genera un riesgo de afectación grave o de daño irreparable, no la mera incidencia general en un proceso electoral; puesto que, como se señaló, la intercampaña está inserta en el propio proceso

electoral, de forma tal que si bien la propaganda debe ser genérica e informativa, ello no supone que deba ser ajena a toda alusión a los procesos políticos, tales como la posibilidad de un cambio o continuidad en una política pública.

C) Estudio del caso

En principio, del análisis del contenido de los promocionales en cuestión no se desprende elemento explícito alguno sobre propaganda electoral propia de campaña, pues no se difunden candidaturas, no se solicita el voto a favor o en contra de cierto candidato, no se exponen plataformas electorales ni planes de gobierno, y tampoco se hacen alusiones a la jornada electoral.

Por tanto, no se actualiza de manera evidente o manifiesta una posible afectación al uso de la pauta que llegue a ser irreparable o grave para la contienda electoral y que justifique la necesidad y urgencia de adoptar medidas cautelares.

Del estudio preliminar del conjunto de expresiones que de manera general integran el mensaje citado, se puede apreciar que su línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento ideológico del PAN, a manera de crítica que forma parte, en principio, del contexto propio del debate político, basado en alusiones genéricas a ciertos temas de relevancia en el Estado de México –*como son la corrupción, la inseguridad y la impunidad*–, que, desde su óptica, constituyen una realidad

en esa entidad federativa; lo cual, en principio, constituye propaganda política genérica y no electoral.

Esta Sala Superior, al resolver diversos medios de impugnación,[1] 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 adeptos.

De un análisis preliminar, no se advierte que la propaganda denunciada se aparte de manera manifiesta o evidente de tal noción general de propaganda política. Por lo que la valoración del conjunto integral y contextual de los elementos de la propaganda corresponderá al análisis de fondo que en su momento realice la autoridad competente.

Lo anterior, considerando que el análisis del conjunto de elementos tales, como el elemento subjetivo (persona que emite el mensaje), material (contenido o fraseado del mensaje) o temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo, en función de la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje), corresponde al fondo del asunto, salvo que

[1] 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.

existan elementos explícitos que llevan a una conclusión diferente.

En el caso, del estudio preliminar y cautelar del conjunto de expresiones que integran los mensajes analizados se aprecia que la propaganda denunciada se ajusta a lo anterior, pues está encaminada a plantear un debate a partir de críticas en asignaturas de interés general para una sociedad democrática, lo que se ajusta a la naturaleza de la propaganda genérica, máxime que no se solicitó el voto a favor o en contra respecto de algún candidato, ni se hizo referencia a una plataforma electoral determinada o a la jornada electoral.

El hecho de que en la propaganda denunciada se haga alusión al concepto de cambio, mediante el uso de frases como *"[l]legó el momento de cambiarlos como en"* o *"llegó el momento de los mexiquenses"*, es insuficiente para concluir que se trata de un llamado evidente al sufragio que justifique la adopción de medidas cautelares.

Por tanto, ante la necesidad de estudiar en el fondo la ambigüedad del contenido del mensaje, debe privilegiarse su difusión en atención a la pluralidad del debate político, atendiendo al derecho de la sociedad a conocer los diferentes

posicionamientos políticos que impliquen una crítica positiva o negativa a una gestión de gobierno o a la competencia política.[2]

En este sentido, la función tutelar y preventiva de las medidas cautelares implica que se deba realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente, en una segunda, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral.[3]

La función preventiva de las medidas cautelares no se puede sustentar a partir de especulaciones, posibilidades, inferencias o deducciones, sino que constituye una protección contra el peligro real e inminente de que una conducta ilícita se realice, continúe o se repita, ante hechos y circunstancias que deben evaluarse de modo preliminar, para adoptar las medidas que permitan su cesación y evitar el posible daño, o prevengan y eviten el comportamiento lesivo, lo que en el caso bajo estudio no se actualiza.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que es necesario analizar en su integridad y en su contexto particular el promocional a partir de sus elementos explícitos, pero sin que ello suponga atribuir significados unívocos o exclusivos, cuando

---

[2] Similar criterio adoptó esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-31/2016.

[3] Tal como se detalla en la jurisprudencia intitulada: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.", así como en la tesis de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA".

ello no se advierte del contenido manifiesto o explícito del promocional.

Así, la autoridad responsable consideró que, si bien una parte del promocional resultaba de contenido genérico, otra parte expresaba un posicionamiento frente a las campañas electorales por aludir a la noción de "cambio" y al hecho de que en otras elecciones el PAN ya había obtenido el triunfo.

En ese sentido, la responsable estimó que, bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones de crítica respecto a la situación que estimó prevalece en el Estado de México, podían ser consideradas de tipo genérico, porque desde una óptica preliminar se advertía que correspondían a un mensaje abierto a la ciudadanía en cuanto a la posición del partido actor en temas de inseguridad, corrupción e impunidad, sin que se hiciera referencia a candidato alguno, razón por la cual concluyó que quedaban amparadas en el debate democrático que en todo proceso de elección podían darse en ejercicio del derecho de libertad de expresión y libre manifestación de ideas.

Sin embargo, la autoridad responsable consideró que expresiones como *"[l]legó el momento de cambiarlos como en"* y *"llegó el momento de los mexiquenses"*, acompañadas con la referencia a las seis entidades federativas en donde hubo cambio de partido en el gobierno a favor del PAN en las elecciones locales de dos mil dieciséis, constituían elementos que no se ajustaban al deber establecido para los materiales de intercampaña, tendentes a generar la opinión de que los

electores del Estado de México también debían optar por un cambio a favor de dicho partido político, por lo que, según la Comisión, la intención de este último a través del referido promocional consistió en posicionarse anticipadamente e inducir a los ciudadanos mexiquenses a votar por la alternancia -en su favor- en la próxima elección, lo cual implicaba una ventaja indebida frente a las otras fuerzas políticas que justificaba el otorgamiento de la medida cautelar solicitada.

Esta Sala Superior considera que tales expresiones no son suficientes para considerarlas en principio propaganda que ponga en riesgo el uso de la pauta, pues de los elementos del promocional no se advierten expresiones de campaña como llamar al voto o promocionar una candidatura, que apunten a la necesidad de adoptar medidas cautelares ante el riego evidente de un daño grave o afectación irreparable al principio de equidad en la contienda.

Lo anterior pues, en principio, puede advertirse una intención genérica del partido de exponer una postura crítica sobre la realidad que, desde su óptica, existe en la citada entidad federativa, y que al mismo tiempo informa a la ciudadanía sobre hechos objetivos ocurridos en elecciones pasadas donde ocurrió un cambio, con objeto de crear o contrastar eventos, identificar conductas políticas y estimular el debate propio de la vida democrática.[4]

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

Esto, considerando que, si la normativa otorga a los partidos políticos acceso a los tiempos en radio y televisión durante los periodos de intercampaña para hacer propaganda política de carácter genérico e informativo, la mera alusión al cambio o a la continuidad de una política pública no implica un evidente 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.

Por tanto, para la adopción de una medida cautelar no es suficiente que se aluda al cambio o a la continuidad de una política pública, es necesario que existan elementos que justifiquen la urgencia de la medida por un riesgo grave o un daño evidente al principio de equidad en la contienda; es necesario que se desvirtúe de manera razonable su carácter genérico e informativo, lo cual en el caso no se advierte.

4. EFECTOS DE LA SENTENCIA

En atención a las anteriores consideraciones, al resultar sustancialmente fundados los conceptos de agravio formulados por el PAN, procede revocar el Acuerdo controvertido y ordenar a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE que ejecute los actos necesarios e idóneos para que de manera inmediata se reanude la difusión del promocional identificado

como "Intercampaña Edomex", folios RV00198-17 (versión televisión) y RA00231-17 (versión radio), salvo que el propio PAN determine pautar un contenido diferente.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se revoca, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo ACQyD-INE-36/2017, emitido el ocho de marzo de dos mil diecisiete por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/63/2017, en términos y para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese conforme a Derecho.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con voto razonado que emite la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis, y el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante Gonzales y de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quienes formulan voto particular, 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

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

CERTIFICACIÓN

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el folio que antecede con número veintitrés, forma parte de la sentencia dictada en esta fecha, por la Sala Superior en el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017**, intepuesto por el **Partido Acción Nacional** -DOY FE.----------

Ciudad de México, a dieciséis de marzo de dos mil diecisiete.----------

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-34/2017.

Me permito formular el presente voto razonado a fin de expresar las razones por las que comparto el sentido del fallo aprobado.

A través de diversos precedentes, se ha reconocido que cuando se desarrollan procesos electorales, el debate político debe ser más amplio y vigoroso, en ese sentido las limitaciones ordinarias a la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, con objeto de generar un debate verdaderamente democrático y privilegiar dicho derecho

fundamental para generar una opinión pública, libre, oportuna e informada.

En ese contexto, la propaganda de campaña va dirigida a la ciudadanía en general y se caracteriza por contener un llamado explícito o implícito al voto, así como alentar o desalentar el apoyo a determinada candidatura o partido político, mientras que el objetivo de la propaganda en precampaña, es que el postulante consiga el apoyo hacia el interior de un determinado partido político, para de esta manera convertirse en su candidato, lo que supone que en esta última etapa no debe haber un llamado al voto y mucho menos dirigirse a aquellos que no sean militantes o simpatizantes del partido político de que se trate.

Este es el criterio que me ha llevado a disentir del criterio mayoritario en los expedientes SUP-REP-12/2017 y SUP-REP-19/2017, entre otros.

Ahora bien, tratándose de promocionales de intercampaña (fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral), los partidos políticos tienen derecho de acceso a la radio y televisión bajo la premisa de que sus mensajes que se transmitan sean de naturaleza genérica.

En el caso, se encuentra acreditado que el promocional denunciado se pautó para ser transmitido durante el período de intercampañas en el proceso electoral local en curso en el Estado de México, dado que las precampañas terminaron el pasado tres de marzo y las campañas darán inicio el próximo tres de abril del presente año.

De ahí que, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, apartado A, inciso a) de la Norma Fundamental Federal, así como del artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el contenido de los mensajes que difundan los partidos políticos durante este periodo (intercampaña) debe ser de carácter genérico e informativo, a fin de garantizar el principio de equidad entre las distintas opciones políticas contendientes en el referido proceso comicial.

En este orden de ideas, arribo a la conclusión de que de un análisis preliminar del contenido del promocional denunciado, se advierte que la discrecionalidad en su discurso está encaminada a plantear temas de interés general (corrupción, inseguridad, impunidad) en el Estado de México, a partir del análisis comparativo con lo sucedido en otras entidades federativas, por lo que se invita a la ciudadanía en general a lograr un cambio para mejorar las condiciones políticas y sociales de dicha comunidad.

Por tales razones es por lo que me lleva compartir el sentido aprobado en la ejecutoria, pues se ajusta a la naturaleza de la

propaganda genérica que se puede difundir en las intercampañas.

Máxime que, como se indica en la propia sentencia, no se solicita el voto directo respecto de algún candidato o a la plataforma electoral propia del Partido Acción Nacional.

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el debido respeto a nuestros pares, nos apartamos del criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala Superior, al emitir la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-34/2017, ya que a nuestro juicio se debió confirmar el acuerdo impugnado y, por ello formulamos **VOTO PARTICULAR.**

En esencia, la resolución aprobada por la mayoría sostiene que los promocionales pautados en el periodo de intercampañas pueden incluir referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, consideradas entre ellas, las alusiones al cambio o alternancia en el gobierno, sin que ello implique un uso indebido de la pauta en la etapa referida, cuando no existen llamados explícitos al voto a favor o en contra de partidos políticos, candidatos y plataformas electorales.

También establece que debe ser en el estudio de fondo donde se realice el análisis integral de un promocional valorando el conjunto de elementos en su contexto específico, para estar en aptitud de establecer si existe una conducta irregular que deba ser sancionada.

Así, el fallo puntualiza que en el caso a estudio no se advierten elementos explícitos sobre propaganda electoral propia de las campañas, dado que en el promocional denunciado no se difunden candidaturas o se solicita el voto a favor o en contra de cierto partido político o candidato, ni se exponen plataformas electorales o planes de gobierno, así como tampoco se alude a la jornada electoral, todo esto, en el Estado de México.

Por lo tanto, la utilización de frases como "*llegó el momento de cambiarlos como en*" o "*llegó el momento de los mexiquenses*" con la liga en la que se alude a las entidades federativas en las que el partido Acción Nacional alcanzó triunfos lectorales, no implica un llamado evidente al sufragio, por lo que, en su caso,

estiman que existe ambigüedad en el mensaje que debe ser analizada en el fondo y, por tanto, privilegiarse la difusión de aquél en atención a la pluralidad del debate político y el derecho de la sociedad a conocer los diferentes posicionamientos políticos que impliquen una crítica positiva o negativa a una gestión de gobierno.

Todo lo anterior condujo a la posición mayoritaria a concluir que en principio se advierte la intención genérica del Partido Acción Nacional de dar a conocer una postura crítica sobre la realidad que, en su concepto, existe en el Estado de México, así como informar a la ciudadanía sobre hechos objetivos ocurridos en elecciones pasadas, donde aconteció un cambio, con el propósito de contrastar eventos, identificar políticas públicas y estimular el debate propio de la vida democrática.

Ahora, nuestro disenso estriba en que, aun cuando el empleo de frases que aluden al cambio o la alternancia, no implica *per se* y necesariamente una transgresión a la normativa electoral por indebida utilización de la pauta, lo cierto es, que ello depende del contexto en que tales expresiones se emitan en relación con los restantes elementos auditivos, visuales, gráficos y lingüísticos que componen un promocional, ya que tales elementos pueden ser definitorios para conducir a una conclusión distinta.

Esto, porque tal como la propia resolución lo reconoce, los mensajes que transmiten los partidos políticos en ejercicio de la

prerrogativa de acceso a radio y televisión en el periodo de intercampañas, se caracterizan por ser genéricos, sin que al efecto puedan introducirse elementos que hagan un llamado al voto a favor o en contra de alguna opción política.

Sin embargo, en contraposición a lo resuelto por la mayoría, aun tratándose de medidas cautelares, quienes suscribimos el presente voto particular estimamos que pueden existir elementos explícitos en que se advierta un llamado al voto, la difusión de una plataforma electoral, la exposición de planes de gobierno o alusiones a la jornada electoral, para efecto de estar en aptitud de conceder las medidas cautelares.

También consideramos que tales aspectos pueden ponderarse en las medidas cautelares y no dejar su estudio exclusivamente al fondo del asunto, ya que la autoridad competente está en posibilidad de valorar el conjunto integral y contextual de los elementos que componen la propaganda, para establecer si procede adoptar esa clase de providencias precautorias.

A nuestro juicio, el examen preliminar propio de las medidas cautelares exige valorar el contexto que rodea a la difusión de un promocional, así como todos y cada uno de los elementos que componen el mensaje transmitido a la ciudadanía, para determinar si existe la urgencia de suspender la difusión de un promocional ante el riesgo serio de que su transmisión pueda generar una posible vulneración a un derecho o principio constitucional, así como la probable afectación al bien jurídico

tutelado y la necesidad de suspender provisionalmente los efectos del acto que se reputa antijurídico, por lo que es inexacto que esto únicamente deba realizarse al estudiar el fondo de la controversia.

Ello, porque las medidas cautelares propenden a evitar que se causen daños capaces de generar un agravio irreparable o afectar de manera importante un bien o derecho; de ahí, que sea posible hacer un asomo al fondo, para de esa manera, mediante un estudio preliminar y en apariencia del buen derecho, establecer si se está frente a un acto o conducta que por su gravedad deba ser suspendida hasta en tanto se resuelven en definitiva los derechos discutidos.

Sostener lo opuesto implicaría que, aun cuando de forma clara un promocional presuntamente vulnere el marco jurídico, su difusión no pueda suspenderse en virtud de no contener algún elemento que en forma explícita o evidente llame al voto, promueva una plataforma electoral, planes de gobierno o aluda a la jornada electoral, en el uso de una pauta que corresponde a tiempos distintos a los de las campañas, lo cual es contrario a la naturaleza y fin perseguido por las medidas cautelares.

Por esa razón, al analizar en sus méritos y de forma integral el promocional denunciado, en el caso se aprecia que éste no sólo abarca una crítica a la gestión gubernamental en el Estado de México –lo cual en principio es válido en intercampañas– sino que además contiene otros elementos que en conjunto,

transmiten el mensaje de no votar por el Partido Revolucionario Institucional y votar por el Partido Acción Nacional, lo cual, en apariencia del buen derecho, puede constituir una indebida utilización de la pauta con la posible afectación al orden jurídico rector del proceso electoral que actualmente se lleva a cabo en el Estado de México.

La utilización de la expresión "*...llegó el momento de cambiarlos como en Veracruz, Chihuahua, Tamulipas, Quintana Roo, Durango y Aguascalientes...*" se encuentra vinculada a todo el mensaje que se transmite a través de los spots pautados en radio y televisión, en el cual se vierten críticas en torno a la corrupción, inseguridad e impunidad, con lo que se manda al destinatario–ciudadanía en general- el mensaje relativo a que debe haber un cambio de gobierno, como ha sucedido en las otras entidades federativas que se nombran.

Por esa razón, no podemos compartir la consideración atinente a que la intención del partido político denunciado sea dar a conocer una postura crítica sobre la realidad que se vive en la referida entidad federativa y, por otro lado, difundir sólo información sobre hechos ocurridos en elecciones pasadas donde tuvo verificativo un cambio. Lo anterior, porque esa conclusión se desprende de un estudio aislado de los componentes del mensaje.

En nuestra opinión, no se transmite un mensaje genérico sobre el cambio o la alternancia propio de un sistema democrático, ni

se brinda información en relación a hechos objetivos, más bien, se trasmite la idea de que en el Estado de México debe darse un cambio en el gobierno, en términos similares a lo ocurrido en los seis Estados de la República que se mencionan en el promocional, lo cual, preliminarmente no resulta admisible en el periodo de intercampañas en que actualmente se encuentra el proceso electoral del Estado de México, dado que el examen integral necesariamente incluye la idea de votar por un partido político y en contra de otro, en una pauta que corresponde al periodo de intercampaña.

Luego, si el artículo 41, Base III, Apartado A, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es categórico al establecer que en el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, los mensajes difundidos por los partidos políticos deberán ser genéricos, entonces la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral obró conforme a derecho al conceder las medidas cautelares, razón por la que debió confirmarse el acuerdo impugnado.

MAGISTRADA	MAGISTRADO
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	INDALFER INFANTE GONZALES