

**PROCEDIMIENTO
SANCIONADOR**

ESPECIAL

EXPEDIENTE: SRE-PSC-65/2016.

PROMOVENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

DENUNCIADO: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

PONENCIA: MAGISTRADA GABRIELA
VILLAFUERTE COELLO.

SECRETARIOS: ABDÍAS OLGUÍN
BARRERA y RUBÍ YARIM TAVIRA
BUSTOS.

Ciudad de México, a cuatro de junio de dos mil dieciséis.

Esta Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ dicta SENTENCIA en el procedimiento especial sancionador al rubro indicado conforme a los siguientes antecedentes y consideraciones:

ANTECEDENTES:

1. Inicio del proceso electoral local. El nueve de octubre de dos mil quince, dio inicio el proceso electoral local para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la elección en Ayuntamientos en Aguascalientes, conforme al artículo 131 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes.

2. Campañas en el proceso electoral local. El tres de abril de dos mil dieciséis, inició el periodo de campañas correspondiente, conforme al artículo 161, del código electoral local.

3 Denuncia. El veinte de mayo, el Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante ante el Consejo General, del Instituto Nacional Electoral², presentó escrito de queja ante Oficialía de partes de la Unidad Técnica de lo Contencioso

¹ En adelante Sala Especializada.

² En adelante Instituto.

Electoral³, de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General de Instituto, en contra del Partido Acción Nacional, porque a su juicio el promocional televisivo denominado “No cumplió” con folio RV01570-16, carece de los requisitos mínimos de identificación y contenido, conforme a la normativa electoral, ya que al **faltar el emblema** del partido involucrado, genera incertidumbre en la ciudadanía de quién es el autor de la propaganda electoral.

4. Admisión. El veinte de mayo, el titular de la Unidad Técnica admitió la denuncia.

5. Medidas cautelares. El veintiuno de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto emitió el acuerdo ACQyD-INE-80/2016, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRI/CG/113/2016, a través del cual declaró improcedente la solicitud de medidas cautelares.

6.- Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con lo anterior, el Partido Revolucionario Institucional promovió recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual una vez tramitado se remitió a la Sala Superior, quien lo radicó con el número de expediente SUP-REP-87/2016.

El veinticuatro de mayo, la Sala Superior desechó de plano la demanda al haber quedado sin materia, puesto que, en el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-85/2016, ya se había pronunciado en el sentido de suspender la difusión del promocional cuestionado, porque en apariencia del buen derecho se consideró que el contenido del promocional refirió imputaciones del delito de enriquecimiento ilícito de la candidata Lorena Martínez Rodríguez.

7. Emplazamiento. El veintisiete de mayo del año en curso, ordenó emplazar a las partes y se señaló fecha para la audiencia de pruebas y alegatos.

³ En adelante Unidad Técnica.

8. Audiencia de pruebas y alegatos. El uno de junio, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos, prevista en el artículo 472 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la cual comparecieron las partes involucradas.

9. Revisión de la integración del expediente. El uno de junio, la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada recibió el expediente y el informe circunstanciado correspondiente, remitiéndolos a la Unidad Especializada de Integración de Expedientes para la revisión de su debida integración.

10. Turno a ponencia. El tres de junio, el Magistrado Presidente de esta Sala Especializada ordenó integrar el expediente **SRE-PSC-65/2016** y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello, para los efectos previstos en el artículo 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dicho acuerdo se cumplimentó en la misma fecha por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

11. Acuerdo de la Magistrada. El cuatro de junio, la Magistrada radicó el asunto a efecto de elaborar el proyecto correspondiente.

CONSIDERACIONES:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Especializada es competente para resolver el procedimiento especial sancionador, tramitado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto, acorde con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), 192 y 195, párrafo final de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, por considerar el actor que la propaganda del Partido Acción Nacional, difundida televisión **al carecer del emblema** del partido denunciado, genera incertidumbre en la ciudadanía de quien es autor de la propaganda electoral.

Apoya a esta consideración, por el criterio que informa, la jurisprudencia 10/2008 de la Sala Superior, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN⁴.

SEGUNDO. Cuestión previa. Procedencia del procedimiento especial sancionador.

Atento a las particularidades del caso a resolver, es necesario apuntar algunas consideraciones con relación a la procedencia del procedimiento especial sancionador.

A partir de la reforma constitucional y legal de febrero y mayo de dos mil catorce, respectivamente, se rediseñó el procedimiento especial sancionador como vía para conocer de posibles infracciones en la materia electoral.

Como parte de la reforma constitucional se modificó el texto, entre otros, de los artículos 99 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, se adicionó el artículo 99, fracción IX en la que se establece que es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, entre otros, los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por **violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y a las normas sobre propaganda política y electoral**, e imponer las sanciones que correspondan.

⁴ Consultable en Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 518-519.

Por su parte, el artículo 41, Base III, Constitucional prevé *que el Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

La Base III del dispositivo constitucional citado refiere que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente, de los medios de comunicación social. En síntesis, esta base establece el denominado **modelo de comunicación política**.

A partir de estos lineamientos constitucionales, es posible establecer que el procedimiento especial sancionador es la vía para conocer de la posible inobservancia, entre otros supuestos, a las reglas que rigen en materia de difusión de propaganda electoral en radio y televisión; esto es, violaciones al modelo de comunicación política derivadas de **la transmisión o difusión de propaganda político electoral**.

Así, conforme al texto constitucional, el procedimiento especial sancionador está diseñado para dirimir controversias suscitadas por la circulación de propaganda radial o televisiva, pues con ello, se busca evitar daños o efectos perniciosos, que pongan en riesgo valores y principios rectores del proceso electoral como los de constitucionalidad, equidad, legalidad, certeza y objetividad.

Ahora bien, estos principios constitucionales se llevan al orden legal; específicamente, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales cuyo libro cuarto, título segundo, capítulo primero, denominado “**Del acceso a radio y televisión**”, dispone las reglas que se deben observar para la difusión de propaganda electoral de partidos políticos y candidatos en estos medios de comunicación social (radio y televisión).

Cobra especial relevancia lo dispuesto por el artículo 186 de la Ley General citada al indicar algunas reglas para la operatividad, en cuanto al acceso material de los partidos políticos a radio y televisión.

En esta disposición legal, se destaca el hecho, que a nivel reglamentario, previo a la difusión o transmisión propia de los promocionales, el Instituto Nacional Electoral lleva a cabo una serie de actividades o acciones materiales y operativas que permiten la circulación real y efectiva en los medios de comunicación social.

En dicho precepto legal se prevé que los partidos políticos entregan sus *materiales* al Instituto para que sean revisados, por la autoridad administrativa electoral, en sus aspectos técnicos para su difusión o transmisión.

Es decir la legislación nos muestra una etapa previa a la difusión propia de los promocionales, en la que, sin ser aun propaganda, los partidos políticos confeccionan *materiales* de audio y video y los proporcionan a la autoridad para que posteriormente, el Instituto, previo dictamen aprobatorio, los ponga a disposición de los concesionarios de radio y televisión a fin que sean finalmente difundidos.

En esta lógica normativa, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Nacional Electoral, hace referencia en su glosario, específicamente en su artículo 5, a los conceptos de *materiales* y *Portal INE*, los cuales define como:

Materiales: Promocionales o mensajes realizados por los partidos políticos, coaliciones o candidatos/as independientes y autoridades electorales, **fijados o reproducidos en los medios de almacenamiento y formatos que determine el Instituto, para su transmisión en términos de lo que dispone la Constitución y la Ley.**

Portal INE: Página electrónica dentro del sitio de Internet del Instituto, que contiene la información relativa al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos/as independientes, así como lo relacionado con las obligaciones de los concesionarios en materia de acceso a la radio y a la televisión.

De lo anterior, es posible decir que los involucrados en el uso del tiempo del Estado, conforme al modelo de comunicación política derivado de la Constitución, cuentan con una herramienta de operatividad, previa a la difusión o transmisión, denominada “Portal INE”, medio o formato de almacenamiento de materiales que podrán ser difundidos acorde a las condiciones de cada material, para su transmisión conforme a la Constitución y la ley.

En particular estos temas cobran relevancia, porque la denuncia de la cual se originó el procedimiento, fue presentada, justamente en esta etapa previa, es decir con anterioridad a la difusión de los promocionales en radio y televisión; esto, porque la queja se enderezó a fin de controvertir materiales audiovisuales almacenados en ese “Portal INE”.

Surge así la cuestión jurídica a dilucidar: Determinar si el procedimiento especial sancionador, conforme a su diseño constitucional y legal vigente, es procedente para conocer respecto de la legalidad en la confección de materiales audiovisuales, que se encuentran en ese “Portal INE”, previo a su difusión en radio y televisión.

En principio, como vimos, el procedimiento especial sancionador tiene como hipótesis de procedencia, entre otras, conductas que pudieran resultar contraventoras del artículo 41, Base III de la Constitución, en cuanto al uso de los medios de comunicación social para difundir **propaganda política y electoral en radio y televisión**.

En este escenario, es válido establecer que los materiales audiovisuales almacenados en un espacio digital carecen del efecto principal y trascendente del modelo de comunicación política: Llegar a la ciudadanía en forma de genuina propaganda política o electoral.

Esta visión sobre la posibilidad de analizar conductas que efectivamente trastocan el modelo de comunicación política, a la

luz de las disposiciones atinentes al procedimiento especial sancionador, además de la confección constitucional y legal, cobra congruencia con las propias disposiciones reglamentarias; en específico podemos citar los artículos 37, párrafos 1 y 5, así como 43, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral que establecen:

“Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, **por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.**

[...]

5. Bajo la estricta responsabilidad del o la autor/a de los materiales, **es obligación de los concesionarios difundir los promocionales entregados por medio del Instituto**, aun y cuando su contenido pueda vulnerar, a su juicio, la normatividad en materia de acceso a radio y televisión, por lo que se entenderá que su transmisión no les generará responsabilidad.”

“Artículo 43

De la entrega de materiales por parte de partidos políticos, los/las candidatos/as independientes, coaliciones y autoridades electorales

[...]

2. La Dirección Ejecutiva recibirá los materiales las 24 horas de todos los días del año, y **revisará los materiales entregados para verificar exclusivamente que cumplan las especificaciones técnicas para su transmisión en radio y televisión** y que tengan la duración correcta correspondiente al periodo en curso [...].”

De estos preceptos reglamentarios destacan dos aspectos de importancia; por una parte no existe censura previa con relación al contenido de los materiales entregados por los partidos políticos, y por otra, los autores de los mensajes sólo podrán ser sancionados por responsabilidades ulteriores, es decir, con posterioridad a su difusión.

Ello complementa la postura en cuanto a que la finalidad del procedimiento especial sancionador es verificar la posible afectación a las reglas para la transmisión de propaganda en radio y televisión, pero de promocionales que estén “al aire”, en esos medios de

comunicación social, no así de *materiales* que están en el “Portal INE”, porque el propósito de ese sitio es meramente operativo.

En consecuencia si el procedimiento especial sancionador tiene como finalidad evitar conductas que pongan en riesgo los comicios electorales, entre otros aspectos, por la violación al modelo de comunicación política, puede decirse que sin la difusión material en medios de comunicación social (radio y televisión), no se actualiza la premisa de procedencia, para efecto que esta Sala Especializada esté en aptitud de emitir una posible sanción, relacionada con una afectación tangible, objetiva, actual y real al desarrollo de la contienda electoral.

Esta consideración es acorde a la esencia que informa la tesis de la Sala Superior de este Tribunal, intitulada “MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN”, porque tal como lo indica este criterio, ya estamos en la resolución de fondo.

No obstante, **las particularidades de cada caso**, vinculadas a la garantía del acceso judicial efectivo, acorde a lo dispuesto por los artículos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán orientar a esta Sala Especializada a asumir consideraciones diversas, en cuanto a la procedencia del procedimiento especial sancionador.

TERCERO. Procedencia en el caso concreto.

En este asunto tenemos particularidades esenciales que deben ponerse en perspectiva para la procedencia del procedimiento especial sancionador.

La denuncia del Partido Revolucionario Institucional fue presentada con anterioridad a la transmisión del promocional televisivo cuestionado, es decir, en la etapa previa, en que los materiales estaban almacenados en el “Portal INE”.

En efecto, la queja se presentó ante la autoridad administrativa electoral el veinte de mayo, en tanto que, conforme al monitoreo llevado a cabo por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el promocional se transmitió a partir del veintidós de mayo.

De tal forma, como la denuncia fue presentada con anterioridad a la transmisión efectiva del promocional; es decir, en la etapa previa a su difusión, en la que el material estaba almacenado en el "Portal INE"; en principio, el procedimiento especial sancionador resultaría improcedente.

Empero, en concepto de este órgano jurisdiccional, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva en términos de los artículos 1° y 17 constitucionales, en el particular, sobrevino la procedencia del procedimiento especial sancionador, posterior a la promoción de la queja.

Esto es así, porque si bien al momento de la presentación de la denuncia ante la autoridad administrativa electoral, esta vía impugnativa resultaba improcedente porque el spot cuestionado en su versión de televisión, no estaba "al aire", también lo es, que conforme a las pruebas de autos, se acreditó la posterior difusión, durante la tramitación del procedimiento; de ahí que deba eliminarse cualquier formalismo que impida el acceso real a una tutela judicial efectiva.

Por tanto, desde la óptica de esta Sala Especializada, sobrevino la procedencia del procedimiento especial sancionador, pues si bien en un inicio, formalmente, acorde al diseño constitucional y legal del procedimiento resulta improcedente, ello se podría traducir en un formalismo que impidiera el acceso real a una tutela judicial efectiva.

Resulta aplicable lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro y texto:

“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios pro homine e in dubio pro actione, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados⁵.”

En ese mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al afirmar que los órganos jurisdiccionales deben lograr que el acceso a la jurisdicción se garantice de manera efectiva; como se advierte del texto siguiente:

“...218. Por otro lado, este Tribunal ha establecido que ‘el derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos. Asimismo el Tribunal ha considerado que ‘los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad’, pues de lo contrario se ‘conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones’⁶”

Lo anterior también es coincidente con lo interpretado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que la negación del acceso a la justicia, en razón de requisitos de procedencia que en algunos supuestos puedan generar

⁵ Época: Décima Época; Registro: 2007064; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.); Página: 536.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, Párrafo 218.

incertidumbre o falta de claridad, constituyen afectaciones a los derechos en cita, tal como se advierte de la siguiente cita:

“58. Sin embargo, puede darse el caso que la incertidumbre o falta de claridad en la consagración de estos requisitos de admisibilidad constituya una violación a dicho derecho fundamental.

[...]

61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.⁷”

En consecuencia, a juicio de esta Sala Especializada resulta procedente conocer y resolver el procedimiento especial sancionador, por las razones que sustentan este considerando.

CUARTO. Planteamiento de la denuncia y defensas.

Denuncia.

El Partido Revolucionario Institucional manifestó, a través de su representante, que:

- El Partido Acción Nacional difundió propaganda que carece de los elementos mínimos de identificación que debe contener de acuerdo a la normativa electoral, ya que **carece del emblema** del partido denunciado, lo cual genera incertidumbre en la ciudadanía sobre quién es el difusor de la propaganda.
- La **omisión del emblema** en la propaganda electoral, violenta los principios de certeza y legalidad, pues el ciudadano no identifica quien es el responsable del mensaje que realiza la crítica.
- Sin la identificación del responsable de la crítica (con el emblema), se convierte en una descalificación unilateral y anónima, que impide al ciudadano, receptor de los mensajes tener los elementos necesarios para generar un debate de ideas.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 10.194 NARCISO PALACIOS VS ARGENTINA de 29 de septiembre de 1999.

Defensas.

El Partido Acción Nacional a través de su representante propietario manifestó:

- La queja planteada es infundada, porque se advierte con claridad que si se identifica al emisor del mensaje, dado que en la parte inferior derecha con letras color blanco dice PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, lo cual es suficiente para conocer al emisor responsable.
- Del promocional denunciado, no se desprende conducta que pudiera encuadrar en alguna hipótesis normativa, puesto que se trata de una comunicación entre partido político y electorado, en el que existe debate e intercambio de opiniones, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios para que determine el sentido de su voto.

QUINTO. Materia de controversia.

Lo hasta aquí señalado, permite establecer que la materia del procedimiento sometido a consideración de esta Sala Especializada, consiste en analizar:

- El uso indebido de la pauta con motivo de la difusión del promocional televisivo denominado “*No cumplió V2*”, con la clave RV01570-16 que, a dicho del quejoso, carece de los requisitos mínimos de identificación y contenido, conforme a la normativa electoral, **ya que al no contener el emblema del Partido Acción Nacional**, genera incertidumbre en la ciudadanía del autor de la propaganda electoral, en inobservancia a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 159, párrafo 2; 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, incisos a), d) y u), de la Ley General de Partidos Políticos.

SEXTO. Existencia de los hechos a partir de la valoración probatoria.

En autos obra constancia pública sobre la existencia del promocional en televisión denunciado, acorde a:

Testigos de grabación, proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, mediante oficio INE/DEPPP/DE/DAI/2116/2016 de diecinueve de mayo, al que adjuntó disco compacto que contiene, los testigos de grabación del promocional televisivo, objeto de análisis, pautado por el Partido Acción Nacional.

Cabe precisar que el testigo de grabación fue proporcionado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, mediante la Dirección de Verificación y Monitoreo, por tanto genera certeza sobre su existencia y contenido, de conformidad con la jurisprudencia 24/2010, de rubro **“MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO”**

Documental pública. Consistente en el oficio INE/DEPPP/DE/DAI/2323/2016, emitido por el Director de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, mediante el cual informa que del veintidós al veinticinco de mayo, se registraron 126 (ciento veintiséis), impactos en televisión con cobertura en Aguascalientes, en los siguientes términos:

FECHA INICIO	<i>“No cumplió V2”</i>
	RV01570-16
22/05/2016	30
23/05/2016	30
24/05/2016	36
25/05/2016	30
Total general	126

De los elementos descritos, se acredita la transmisión del material motivo de queja en Aguascalientes, en el período comprendido del veintidós al veinticinco de mayo y, su contenido, el cual, es parte medular de este procedimiento especial sancionador.

Documental pública. Consistente en el Acta Circunstanciada de veinte de mayo, que se instrumentó en cumplimiento a lo ordenado en el auto de la misma fecha, donde se constata la existencia y el contenido del promocional televisivo objeto de análisis.

Documentales públicas que tienen valor probatorio pleno, conforme a los artículos 461, párrafo 3, inciso a); 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 14, párrafo 4, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

Marco normativo.

Lo hasta aquí expuesto revela que esta Sala Especializada debe definir si el “emblema” del Partido Acción Nacional era un elemento gráfico indispensable o no, en el spot televisivo cuestionado. Para ello se estudiará el marco normativo, jurisprudencial y conceptual conducente.

Debe tenerse presente que el artículo 41, Base I, de la Constitución federal, reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público; así como, las funciones y finalidades que tienen constitucionalmente asignadas, para propiciar la participación del pueblo en la vida democrática.

Con este fin, el 41, Base III, apartado A, de la Constitución federal establece que los partidos políticos tendrán derecho, de forma permanente, al uso de los medios de comunicación social, y que el Instituto es la autoridad que administra el tiempo correspondiente al

Estado en radio y televisión para fines electorales en el ámbito federal y local.

En el mismo sentido, el artículo 159, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, en la forma y términos establecidos en la ley.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos señala las obligaciones para los partidos políticos, entre ellas, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; y, de manera expresa en el inciso d) **ostentar su denominación, emblema, color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los demás partidos.**

Al respecto la Sala Superior en la jurisprudencia 34/2010 de rubro EMBLEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES. CONCEPTO⁸; señaló que el emblema de los partidos políticos es la expresión gráfica, formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquiera otra expresión simbólica, que puede incluir o no alguna palabra, leyenda o lema.

De igual forma la Sala Superior, en su ejercicio jurisdiccional, emitió la tesis LXII/2002, la cual, por el criterio que informa, resulta orientadora al establecer el objeto que tiene un emblema partidista, como se observa:

EMBLEMA DE UN PARTIDO POLÍTICO. SU OBJETO JURÍDICO.- De una interpretación sistemática y funcional del artículo 27, apartado 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el conjunto normativo del mismo ordenamiento, **el emblema tiene por objeto caracterizar al partido político o la coalición con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos**

⁸ Compilación 1997-2012 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, jurisprudencia, página 304 y 305.

políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales o de cualquier especie, **por la ciudadanía** y por cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos, y aunque resulte factible que mediante un emblema se pueda identificar a una parte de un todo, como suele ocurrir en los casos de las marcas, o pudiera considerarse aceptable que se identifique individualmente a ciertos miembros de una persona moral, sean sus directivos, afiliados, etcétera, en el ámbito positivo de la legislación electoral federal, el objetivo perseguido con el emblema es muy claro y muy concreto, y está consignado en la ley expresamente, de manera que la calidad representativa que le es inherente al concepto, debe encontrarse necesariamente en relación con la persona moral, el partido político nacional al que corresponda, o con el conjunto de éstos que se coaligan. Lo anterior se robustece si se atiende a que con la formación correcta y adecuada y **el uso permanente y continuo del emblema por parte de los partidos políticos en sus diversas actividades y actos de presencia, puede constituir un importante factor para que dichos institutos penetren y arraiguen en la conciencia de la ciudadanía**, y esto a su vez puede contribuir para el mejor logro de los altos fines que les confió la Carta Magna en el sistema constitucional de partidos políticos, porque al ser conocidos y lograr cierto arraigo en la población, **se facilitará de mejor manera que puedan promover la participación del pueblo en la vida democrática**, contribuir así a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público en conformidad con los principios constitucionales y legales con los que se conforma el sistema electoral.

Para mayor precisión, el Diccionario Electoral publicado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)⁹ define emblema y logotipos electorales:

EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES.

Símbolos que identifican a los partidos políticos o a las candidaturas.

[...]

1. **Las razones jurídicas** se identifican mucho con la regulación de marcas en el derecho comercial. Las leyes modernas de partidos exigen una forma impresa, exclusiva y peculiar, **para distinguir visiblemente a cada partido**. Incluso estos emblemas son objeto de disputas en los casos en que distintos grupos reclaman la paternidad del nombre de un partido.

2. **Las razones prácticas** se vinculan a las elecciones. Por una parte los emblemas **cumplen una función en la información** y la propaganda electoral, encarnando el pluralismo de la competitividad y **fomentando la identificación del elector con el partido**. Los emblemas **simplifican la propaganda y producen incentivos subjetivos en el electorado**.

Por otra parte dentro de las razones prácticas de los emblemas, se encuentra la identificación de los candidatos en la papeleta durante el acto de votar. **Obviamente esto sirve a los analfabetos en aquellos países donde tienen derecho a voto**. Pero, además, es útil para **gran parte de la población que a raíz de la propaganda, identifica su candidato con el emblema más que por su nombre**.

[...]

⁹ *Diccionario Electoral publicado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Programa especializado del Instituto de Derechos Humanos, Pág. 267., consultable en la dirección URL http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf*

La importancia del emblema, en asociación con la denominación y color o colores del partido político de que se trate, se entiende porque es una forma directa, sencilla y clara para distinguirlos unos de otros.

Esta asociación material, visual y auditiva es uno de los elementos instrumentales que privilegian la finalidad de los partidos políticos; esto es, fomentar la vida democrática de la sociedad.

En este punto, podemos referirnos a la identificación política como ese proceso por medio del cual las personas perciben que comparten características comunes con determinados institutos políticos y puede, por lo tanto, adoptar sus ideas, valores o conductas.

En este ejercicio de fomentar el conocimiento de las diferentes ideologías partidistas, la posibilidad de asociarlas con aquel símbolo gráfico, nombre, color o colores, deviene en un elemento conjunto que abona, contribuye, facilita, de manera significativa, la identificación plena del partido político; de ahí la importancia que se use en la comunicación con la sociedad.

Por ello encuentra congruencia la estructura normativa del artículo 25 inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, al señalar que es una obligación de los partidos políticos, ostentar su denominación, **emblema** y color o colores.

Enseguida traemos el spot cuestionado, a fin de analizarlo a la luz del artículo 25 inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 41 base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

PROMOCIONAL “NO CUMPLIÓ V2” RV01570-16,	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Voz en off: Los priistas no cumplen</p>
	<p>Voz en off: Desde que volvieron, a tu familia le va peor.</p>
	<p>Voz en off: Peña Nieto prometió el ferrocarril Guadalajara – Aguascalientes</p>
	<p>Voz en off: Y que ganaríamos más. ¡No cumplió!</p>
	<p>Voz en off: Ahora, Lorena Martínez promete lo mismo. ¡No va a cumplirte!</p>
	<p>Voz en off: Se acaba de descubrir que cuando fue presidenta municipal. Compró una casa de más de 10 millones de pesos y la ocultó en su declaración patrimonial.</p>
	<p>Voz en off: Ella no merece gobernar Aguascalientes</p>
	<p>Voz en off: Nos mintió y se enriqueció.</p>

Del contenido del promocional de televisión, en la parte que interesa, la posible identificación plena del responsable del spot, a través de su denominación, emblema y colores, se puede advertir un cintillo con la expresión “PARTIDO ACCIÓN NACIONAL”; en específico, en los segundos veinticuatro al veintisiete del promocional, como se observa en la siguiente imagen ampliada:



El promocional carece de una identificación plena del responsable del mensaje que se difunde en atención a lo siguiente:

- Se puede apreciar “PARTIDO ACCIÓN NACIONAL”, con letras blancas y contorno grisáceo, por lo que carece de nitidez al contrastarlas con el fondo del promocional, que también es color blanco, lo cual dificulta su percepción visual.
- La duración del spot, aunado a las características visuales en las que aparece “PARTIDO ACCIÓN NACIONAL”; en específico, en los segundos finales del promocional, imposibilita una identificación fácil del autor.
- No se observa el emblema del partido político involucrado, que permita su identificación visual.
- El audio del spot tampoco hace referencia al responsable del promocional.

Estas circunstancias, impiden una clara, sencilla y plena identificación del partido responsable del promocional; ausencia que puede producir una vulneración a los principios de certeza y

legalidad, de frente al derecho de los ciudadanos de conocer, en forma sencilla al partido político que difunde la propaganda electoral.

En las relatadas consideraciones, a partir de la importancia que tenía la plena identificación del partido político involucrado en el spot materia de la controversia, extremo que como vimos, no satisfizo porque solo estaba su nombre sin absoluta claridad y nitidez, trae como consecuencia la inobservancia del artículo 25 inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos, por tanto, es existente la conducta infractora denunciada.

OCTAVO. Calificación de la falta e individualización de la sanción.

Toda vez que se actualizó la inobservancia a la normativa electoral, derivado de la omisión de incluir en su spot de televisión el emblema del partido político lo procedente es la calificación de la falta y la correspondiente individualización de la sanción, con base en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CALIFICACIÓN.

En principio se debe señalar que el Derecho Administrativo Sancionador Electoral, se ocupa sustancialmente de la imputación o atribuibilidad a una persona, de un hecho identificado y sancionado por las normas electorales.

El propósito esencial es reprimir conductas que trastorquen el orden jurídico, para lograr el respeto de los principios constitucionales y legales en la materia electoral. Para ello el operador jurídico debe hacer un ejercicio de ponderación, a efecto que la determinación que, en su caso establezca, guarde parámetros efectivos y legales, tales como:

- **Adecuación;** es decir, considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor;
- **Proporcionalidad;** lo cual implica tomar en cuenta, para individualizar la sanción, el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar;

- **Eficacia**; esto es, procurar la imposición de sanciones mínimas pero necesarias para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular, a fin de lograr el restablecimiento del Estado constitucional democrático de derecho.
- Perseguir que sea **ejemplar**, como sinónimo de prevención general.
- La consecuencia de esta cualidad es **disuadir** la comisión de conductas irregulares, a fin de propiciar el absoluto respeto del orden jurídico en la materia electoral.

A partir de los parámetros citados, se realiza la calificación de la falta e individualización de la sanción con base en elementos objetivos concurrentes, en específico, se analizarán los elementos de carácter objetivo (gravedad de los hechos, sus consecuencias, circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución), así como elementos subjetivos (enlace personal entre el autor y su acción), **a efecto de graduarla como:**

- **Levísima**
- **Leve**
- **Grave:**
 - **Ordinaria**
 - **Especial**
 - **Mayor**

Una vez calificada la falta, procede localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, tomando en cuenta, entre otras, las siguientes directrices:

- La **importancia de la norma transgredida**, es decir, señalar qué principios o valores se violaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral (principio, valor, ordenamiento, regla).
- **Efectos que produce la transgresión**, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).
- El **tipo de infracción**, y la **comisión intencional o culposa** de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.
- Si existió **singularidad o pluralidad** de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

En términos generales, la determinación de la falta corresponde a una condición o paso previo para estar en condiciones de determinar la clase de sanción que legalmente se deba aplicar al caso concreto, y seleccionar de entre alguna de las previstas en la ley, la que corresponda.

En consecuencia, una vez que se acreditó y demostró la falta cometida y la responsabilidad del Partido Acción Nacional, se procede a determinar la sanción a imponer, en términos del artículo 458 párrafo 5, de la Ley General.

1. Circunstancias de modo, tiempo y lugar.

a) Modo. La conducta consistió en la difusión de un promocional televisivo con contenido electoral de treinta segundos, denominado “No cumplió” (RV01570-16), que tuvo ciento veintiséis impactos.

b) Tiempo. La transmisión del promocional en televisión ocurrió del veintidós al veinticinco mayo de dos mil dieciséis, durante la fase de campaña del proceso comicial de Aguascalientes.

c) Lugar. La versión en televisión se difundió en canales de televisión con cobertura en Aguascalientes.

2. Condiciones externas y medios de ejecución.

El momento en que se realizó la conducta infractora, corresponde al periodo de campaña en el proceso electoral de Aguascalientes, cuyo medio utilizado fue tiempo en televisión.

3. Singularidad o pluralidad de las faltas.

Se acreditó una falta a la normativa electoral, consistente en la difusión del mensaje electoral estudiado, por tanto se actualizó la hipótesis normativa relativa al incumplimiento de la obligación de los partidos políticos de ostentarse con su denominación, **emblema** y colores.

4. Intencionalidad a la inobservancia constitucional y legal.

Está acreditado, conforme a las constancias de autos que el Partido Acción Nacional es responsable de manera directa por la difusión del mensaje motivo de queja, pues dicho partido político pautó un promocional en televisión, en su ejercicio de autodeterminación de

contenido, dentro del marco de la contienda electoral en Aguascalientes.

5. Bien jurídico tutelado.

Con la conducta se incumplió la obligación que tienen los partidos políticos de ostentarse con su denominación, **emblema** y colores, lo que afectó el principio de certeza y el derecho de la ciudadanía de identificar plenamente al responsable de la información que se difundió en el promocional.

6. Reincidencia.

De conformidad al artículo 458, párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considerará reincidente a quien, declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia ley, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

En el caso, se carece de antecedente alguno que evidencie que el Partido Acción Nacional fue sancionado con antelación por la misma conducta.

7. Falta de beneficio económico.

Tanto de las constancias que obran en el expediente, como del análisis de la conducta infractora, se determina que no hubo beneficio económico alguno.

8. Conclusión para la calificación de la conducta señalada.

Atento a que el Partido Acción Nacional incumplió con su obligación de ostentarse con su **emblema** y colores, en el promocional televisivo, lo cual afectó el principio de certeza y de información de la ciudadanía toda vez que dificultó la plena identificación de quién es el responsable de la información que se difundió en el promocional, pero como sí tenía su nombre, aunque no de forma clara y nítida, es que se concluye que la conducta es una omisión parcial que debe calificarse como **leve**.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Una vez calificada la conducta como **leve**, lo procedente, es fijar la sanción correspondiente conforme a las circunstancias y especificidades del caso.

Corresponde al operador jurídico llevar a cabo un ejercicio de valoración en el que se tomen en cuenta todos aquellos elementos objetivos y verificables que gravitan alrededor de la conducta cometida.

Ello, con el fin de establecer un parámetro o rango objetivo para determinar, mediante razonamientos de Derecho, cuál es la sanción proporcional, idónea, inhibitoria y necesaria para disuadir la comisión de conductas irregulares, a fin de propiciar el absoluto respeto del orden jurídico en la materia electoral, en específico a la participación de las mujeres en asuntos políticos, en condiciones de igualdad y no discriminación, y sobre todo libres de cualquier tipo de violencia política simbólica.

Cabe apuntar que en términos de la legislación electoral vigente, existe un catálogo de sanciones previsto por el legislador y corresponde al juzgador fijar alguna de ellas en función de todos aquellos elementos que están presentes al momento de la conducta cometida.

Para el caso, el artículo 456, fracción I, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece el catálogo de sanciones susceptible de imponer a los partidos políticos:

- Amonestación pública;
- Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal¹⁰, según la gravedad de la falta, y en los casos de infracción

¹⁰ La Unidad de Medida y Actualización equivale a un día de Salario Mínimo General, esto es, \$73.04 /setenta y tres pesos 04/100 M.N), de acuerdo con la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1º de enero de 2016 y su nota aclaratoria; publicadas ambas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2015.

a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso;

- Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y
- Cancelación de su registro como partido político.

La conducta cometida por el Partido Acción Nacional, actualizó el incumplimiento a su obligación de ostentar en su propaganda en televisión, su **emblema** y colores; conducta que tuvo como resultado dificultar su plena identificación por parte de la ciudadanía.

Estas condiciones dadas las particularidades del caso y toda vez que la conducta se calificó como leve y, sobre todo que estaba, cuando menos, el nombre del instituto político en el spot, aunque difícil de identificar por su falta de nitidez y claridad, es que esta Sala Especializada estima prudente y adecuado imponerle una **amonestación pública**.

Esta Sala Especializada estima que para la publicidad de la sanción que se impone, la presente ejecutoria deberá publicarse, en su oportunidad, en la página de Internet de esta Sala Especializada, y en el Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimientos Especiales Sancionadores.

En razón de lo anterior se:

RESUELVE:

PRIMERO. Es **existente** la inobservancia a la normativa electoral atribuida al Partido Acción Nacional, en términos de lo precisado en el considerando séptimo de esta sentencia.

SEGUNDO. Se impone al Partido Acción Nacional una sanción consistente en una **amonestación pública** en términos del considerando octavo de esta sentencia.

TERCERO. En su oportunidad, publíquese la presente sentencia en la página de internet de esta Sala Especializada, en el Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimientos Especiales Sancionadores.

NOTIFÍQUESE: en términos de la normatividad aplicable.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **unanimidad** de votos de los Magistrados que la integran, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CLICERIO COELLO GARCÉS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ