

**SRE-PSC-77/2016 y su acumulado SRE-PSC-78/2016.**

**PROMOVENTES:** ESTEBAN ALEJANDRO VILLEGAS VILLAREAL Y PARTIDO DURANGUENSE.

**PARTE VINCULADA:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA MATA PIZANA.

**SECRETARIOS:** AARÓN ALBERTO SEGURA MARTÍNEZ, MARTA DANIELA AVELAR BAUTISTA, LAURA DANIELLA DURÁN CEJA Y MARIBEL RODRÍGUEZ VILLEGAS.

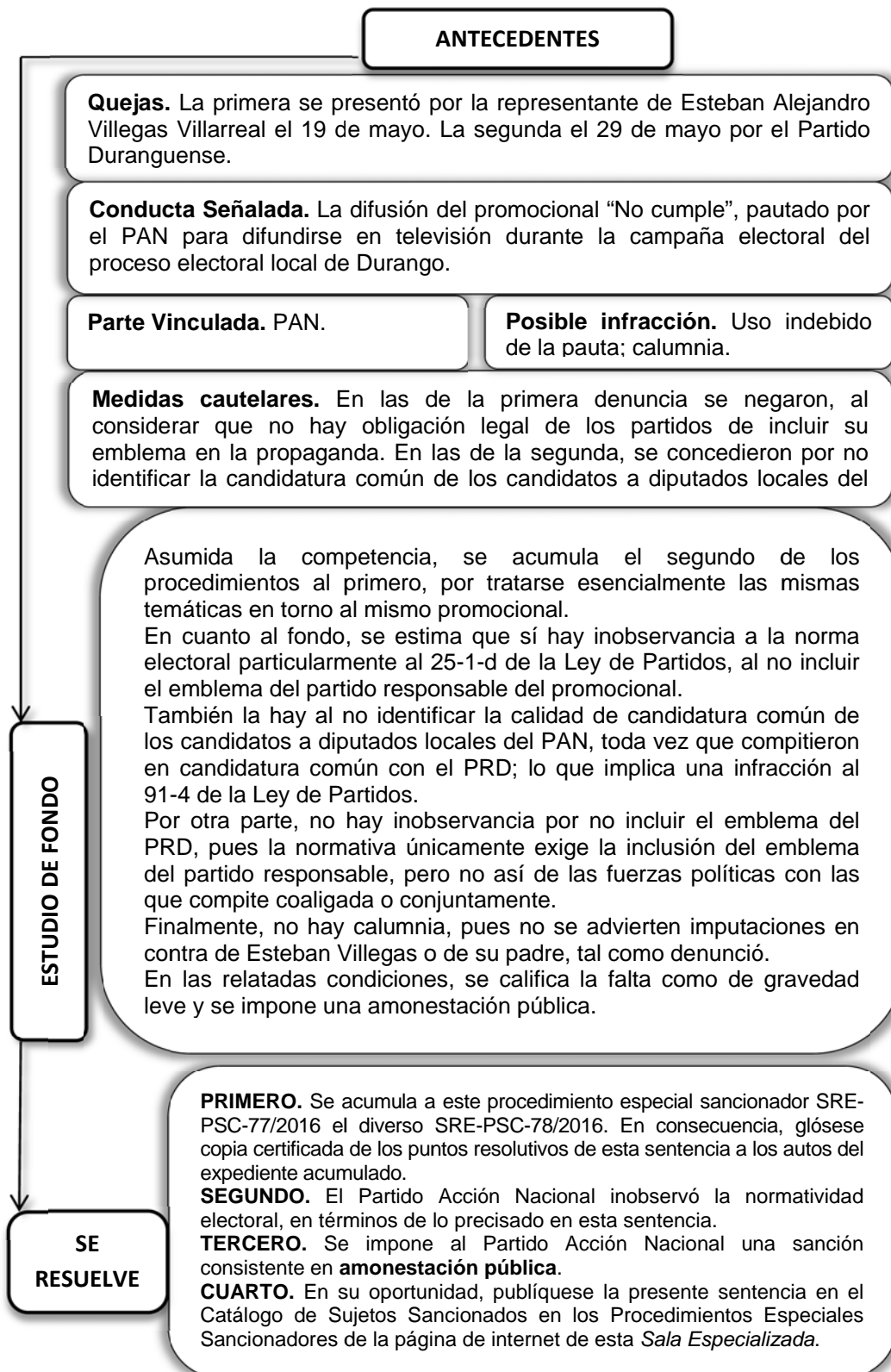
**ÍNDICE**

**ANTECEDENTES**

I. PROCESO PARA ELEGIR GOBERNADOR Y DIPUTADOS LOCALES EN DURANGO.	2
II. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES.	2

**CONSIDERACIONES**

I. COMPETENCIA.	5
II. CUESTIÓN PREVIA RELATIVA A LA PROCEDENCIA.	6
III. ACUMULACIÓN.	13
IV. ESTUDIO DE FONDO.	13
V. RESPONSABILIDAD POR LA INFRACCIÓN.	32
VI. GRAVEDAD DE LA FALTA.	33
VII. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.	34
<b><u>RESOLUTIVOS</u></b>	35



**PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SRE-PSC-77/2016 Y SU ACUMULADO SRE-PSC-78/2016

**PROMOVENTES:** ESTEBAN ALEJANDRO VILLEGAS VILLARREAL y PARTIDO DURANGUENSE.

**PARTE VINCULADA:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA MATA PIZAÑA.

**SECRETARIOS:** AARÓN ALBERTO SEGURA MARTÍNEZ, MARTA DANIELA AVELAR BAUTISTA, LAURA DANIELLA DURÁN CEJA, Y MARIBEL RODRÍGUEZ VILLEGAS

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

**Sentencia** relativa a los procedimientos especiales sancionadores **UT/SCG/PE/EAVV/CG/109/2016 y UT/SCG/PE/PD/JL/DGO/141/2016**, con la que se impone una amonestación pública al Partido Acción Nacional con motivo de la difusión en televisión del promocional “No cumple”, al omitir incluir su emblema y no identificar la calidad de candidatura común de sus aspirantes a diputados locales.

1

**GLOSARIO**

<i>Candidatura común PAN-PRD</i>	Candidatura común conformada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.
<i>Coalición PRI, Verde, Panal, Duranguense.</i>	Coalición conformada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Duranguense.
<i>Constitución Federal</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<i>Dirección de Prerrogativas</i>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<i>INE</i>	Instituto Nacional Electoral.
<i>Ley Electoral</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<i>Ley de Partidos</i>	Ley General de Partidos Políticos.
<i>PAN</i>	Partido Acción Nacional.
<i>Sala Especializada</i>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<i>Unidad Técnica</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

**ANTECEDENTES**

## **I. PROCESO PARA ELEGIR GOBERNADOR Y DIPUTADOS LOCALES EN DURANGO.**

**1. Inicio.** El proceso electoral en Durango para renovar, entre otros, la gubernatura y el Congreso local, inició el 7 de octubre de 2015.

**2. Registro de coalición.** El 18 de diciembre siguiente, se aprobó el registro de la *Coalición PRI, Verde, Panal, Duranguense*, para contender en la elección de Gobernador del estado de Durango.<sup>1</sup>

**3. Registro de candidaturas.** El 28 de febrero<sup>2</sup> se otorgó el registro a Esteban Alejandro Villegas Villarreal como candidato a gobernador, postulado por la *Coalición PRI, Verde, Panal, Duranguense*.<sup>3</sup>

**4. Registro de candidatura común.** El 22 de marzo se registró la *candidatura común PAN-PRD* para postular candidatos a **diputados locales**. El 9 de abril se aprobó el registro de las candidaturas correspondientes.

**5. Etapas de campaña.** El 3 de abril inició la correspondiente a la elección de gobernador. El 13 siguiente, la de diputados locales.<sup>4</sup>

**6. Jornada electoral.** Ocurrió el 5 de junio.

## **II. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES.**

### **A. Primer Procedimiento.**

**1. Denuncia.** El 19 de mayo, la representante de Esteban Alejandro Villegas Villarreal presentó denuncia ante la *Unidad Técnica* en contra del PAN, con motivo de la difusión en televisión del promocional "No cumple", identificado con el folio RV01541-16, y pautado por el citado partido como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempos en el marco del proceso electoral en Durango.

---

<sup>1</sup> Acuerdo número veintidós, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango el 18 de diciembre de 2015. Todos los acuerdos de esta autoridad administrativa electoral se encuentran disponibles para su consulta en: <http://www.iepcdgo.org.mx/>

<sup>2</sup> Todos los hechos que a continuación se narran ocurrieron en 2016.

<sup>3</sup> Acuerdo número Ochenta y Cuatro, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango el 28 de febrero de 2016.

<sup>4</sup> Véase el Acuerdo número Dos emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango el 30 de septiembre de 2015; así como el acuerdo INE/ACRT/38/2015, de 17 de noviembre de 2015.

A juicio del otrora candidato, el promocional transgrede la normatividad electoral al no incluir el emblema del *PAN*, lo que constituye un uso indebido de la pauta, así como propaganda calumniosa en detrimento de él y su padre.

**2. Radicación e investigación preliminar.** El 20 de mayo, la Unidad Técnica radicó la denuncia bajo el número de expediente **UT/SCG/PE/EAVV/CG/109/2016**. Asimismo, solicitó a la *Dirección de Prerrogativas* que informara sobre la existencia del promocional.

**3. Admisión.** Ese mismo día, una vez recibido el informe de la *Dirección de Prerrogativas*, la denuncia se admitió a trámite.

**4. Medidas cautelares.** El 21 de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* negó las medidas cautelares solicitadas por el *Promovente*.

Sobre la controversia, esencialmente argumentó que no hay obligación constitucional o legal respecto de la inclusión de los emblemas de los partidos políticos en la difusión de su propaganda electoral en televisión. Particularmente, señaló que contrario a lo sustentado por el *Promovente*, no resulta aplicable el artículo 72, párrafo 2, inciso e) de la *Ley de Partidos*, pues tal supuesto se refiere a propaganda institucional, y no así a la propaganda electoral.

Además, sostuvo que de cualquier forma la propaganda sí contiene un elemento para identificar al emisor del mensaje, pues en las imágenes se aprecia la frase "Vota por los candidatos a diputados locales del *PAN*", lo que resultaría suficiente para evitar confusión ante el electorado respecto del responsable del mensaje.

**5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con la determinación, el *Promovente* interpuso el correspondiente medio de impugnación, mismo que se radicó ante la Sala Superior bajo el número de expediente SUP-REP-95/2016.

El 30 de mayo, dicho órgano jurisdiccional confirmó la resolución en comento, al compartir plenamente las consideraciones respecto de los tópicos materia de la controversia: esto es, que no hay norma que obligue incluir el emblema del partido en la propaganda electoral, además que el

promocional materia de la controversia sí tiene elementos para identificar al responsable del mismo.

**6. Emplazamiento y audiencia.** El 6 de junio se emplazó al *Promovente* y al *PAN* a la audiencia de ley, misma que se celebró el 9 siguiente.

**7. Remisión a la *Sala Especializada*.** Concluida la audiencia, se ordenó la remisión del expediente, el cual se recibió en la *Sala Especializada* el 9 de junio.

**8. Trámite ante la *Sala Especializada*.** El 14 de junio se turnó el presente expediente al Magistrado Ponente, radicándose al día siguiente. Una vez verificados los requisitos de ley, así como la debida integración del expediente, se elaboró el proyecto de resolución correspondiente.

**B. Segundo procedimiento.**

**1. Denuncia.** El 29 de mayo, el representante propietario del Partido Duranguense ante el Consejo Local del *INE* interpuso queja ante el citado Consejo en contra del *PAN* y otros, con motivo de la difusión del mismo promocional "No cumple", pautado por el citado partido político como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en televisión en el marco del proceso electoral en Durango.

A juicio del *Promovente*, el promocional transgrede la normativa electoral por no identificar la calidad de candidato común y por incluir el emblema de los partidos *PAN* y *PRD*, lo que constituye un uso indebido de la pauta, así como propaganda calumniosa en detrimento de él y su padre.

El escrito de denuncia y sus anexos fueron remitidos a la *Unidad Técnica* el 30 de mayo siguiente.

**2. Radicación e investigación preliminar.** En la misma fecha, la *Unidad Técnica* radicó la denuncia bajo el número de expediente **UT/SCG/PE/PD/JL/DGO/141/2016**. Asimismo, solicitó a la *Dirección de Prerrogativas* que informara sobre la existencia del promocional.

**3. Admisión.** El 31 de mayo, una vez recibido el informe de la *Dirección de Prerrogativas*, la denuncia se admitió a trámite.

**4. Medidas cautelares.** El 1 de junio, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el *Promovente*.

Como cuestión preliminar señaló que el promocional cuestionado, aunque refiere a una crítica al entonces candidato a gobernador postulado por la *Coalición PRI, Verde, Panal, Duranguense*, de acuerdo a la información del expediente, se advirtió que en realidad está dirigido a promover el voto a favor de los candidatos a diputados locales del *PAN*, y no así la candidatura de José Rosas Aispuro Torres.

Sobre la controversia, esencialmente argumentó que se **omitió identificar como candidatos comunes a los diputados locales**, por lo que resultaba procedente las medidas cautelares solicitadas.

**5. Emplazamiento y audiencia.** El 6 de junio se emplazó al *Promovente* y al *PAN* a la audiencia de ley, misma que se celebró el 9 siguiente.

**6. Remisión a la Sala Especializada.** Concluida la audiencia, se ordenó la remisión del expediente, el cual se recibió en la *Sala Especializada* el mismo 9 de junio.

**7. Trámite ante la Sala Especializada.** El 14 se turnó el presente expediente a la Magistrada Ponente. El 15 de junio, el Magistrado en funciones radicó el procedimiento especial sancionador.

5

## CONSIDERACIONES

### I. COMPETENCIA.

Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el presente asunto, pues se denuncia la contravención a las normas sobre propaganda electoral en televisión con motivo de la omisión de incluir tanto el emblema del partido político responsable del mismo como del partido con el que va en candidatura común, además de omitir señalar la calidad de dicha candidatura, lo que pudiera constituir un uso indebido de la pauta; además de difusión de propaganda calumniosa.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 475 en relación con el diverso 470, incisos a) y b), ambos de la *Ley Electoral*, así como los

artículos 192 y 195, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Además, este órgano jurisdiccional cuenta con competencia en términos de lo sustentado en la Jurisprudencia 25/2010 de rubro PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.<sup>5</sup>

## II. CUESTIÓN PREVIA RELATIVA A LA PROCEDENCIA.

### Momento de presentación del procedimiento especial sancionador.

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

A partir de la reforma de 2014 se rediseñó este procedimiento como vía para conocer de posibles infracciones en la materia electoral. Como parte de ésta se modificó el texto, entre otros, de los artículos 99 y 41 de la *Constitución Federal*.

En efecto, se adicionó el artículo 99, fracción IX, en el que se establece que es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, entre otros, los asuntos que el *INE* 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.

Por su parte, el artículo 41, base III prevé que el *INE*, 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

6

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34. Consultable en la liga electrónica [www.portal.te.gob.mx](http://www.portal.te.gob.mx), sección Jurisprudencia.



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 Electoral* 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 Electoral* 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 *INE* 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 *INE* 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.*

8

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

En el particular estos temas cobran relevancia, porque la denuncia por la que se originó el procedimiento, fue presentada, justamente en esta etapa previa, es decir con anterioridad a la difusión del promocional en televisión; es decir, la queja se enderezó a fin de controvertir un material audiovisual almacenado en ese “*Portal INE*”.

La cuestión jurídica a dilucidar es 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 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 Federal*, 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 que no existe censura previa con relación al contenido de los

materiales entregados por los partidos políticos, y por otra, que 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, 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 LXXI/2015 de la *Sala Superior* de rubro “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, este momento procesal es el de resolución de fondo.

No obstante, en este asunto tenemos particularidades esenciales que deben ponerse en perspectiva para la procedencia del procedimiento especial sancionador, vinculadas a la garantía del acceso judicial efectivo, acorde a lo dispuesto por los artículos 1 y 17 de la *Constitución Federal*.

En efecto, en el presente caso la primera de las quejas se presentó ante la autoridad administrativa electoral el 19 de mayo, en tanto que la difusión del promocional en televisión ocurrió del 22 de mayo al 1 de junio. Así, la presentación se dio cuando el promocional estaba alojado en el “*Portal INE*”, pero no siendo difundido por televisión.

De tal forma, como la queja se presentó con anterioridad a la difusión en televisión del promocional, en principio, el procedimiento especial sancionador resultaría improcedente.

Sin embargo, 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 debe atenderse a que sobrevino la procedencia del procedimiento especial sancionador con posterioridad a la presentación de la queja.

Esto es así, porque si bien en tal momento esta vía impugnativa resultaba improcedente porque el promocional cuestionado no estaba “al aire”, también lo es que se comenzó a difundir durante la tramitación del procedimiento, de ahí que deba eliminarse cualquier formalismo que impida el acceso real a una tutela judicial efectiva, y así concluir que el medio de impugnación, por este motivo, es procedente.

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 intentados.*<sup>6</sup>

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’...”*<sup>7</sup>

12

Lo anterior también es coincidente con lo que ha interpretado 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 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*

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

*extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.”<sup>8</sup>*

En consecuencia, a juicio de esta *Sala Especializada* resulta procedente conocer y resolver el procedimiento especial sancionador.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en el SRE-PSC-71/2016.

### **III. ACUMULACIÓN.**

Del análisis de los escritos de denuncia que dieron origen a los procedimientos especiales sancionadores, se advierte que ambos controvierten la difusión del mismo promocional en televisión; que narran los mismos hechos; que señala a la misma *Parte Vinculada*; y que plantean la temática del uso indebido de la pauta, al carecer el promocional de los emblemas del *PAN* y *PRD*, y omitir identificar la candidatura común de los entonces aspirantes a diputados locales.

Al respecto, se debe precisar que el objetivo primordial de la acumulación es que en un solo momento se resuelvan dos o más procedimientos en donde exista identidad en las partes, acciones o causas; y evitar que se dicten sentencias contradictorias.

En ese sentido, en tanto ambos procedimientos pretenden establecer responsabilidad al *PAN* por la difusión del mismo promocional, así como la estrecha relación que las denuncias guardan en la causa de pedir, resulta procedente la acumulación del SRE-PSC-78/2016 al SRE-PSC-77/2016, por ser este último el correspondiente a la primera de las denuncias presentadas.

### **IV. ESTUDIO DE FONDO.**

#### **1. Planteamiento de la controversia.**

Del análisis de los escritos de denuncia de los *Promoventes*, se advierte que su pretensión fundamental consiste en cuestionar el indebido uso de la pauta correspondiente a la versión en televisión del promocional “No cumple”, por los siguientes motivos:

- a. El promocional omite incluir los emblemas del *PAN* y del *PRD*.
- b. El promocional omite identificar la calidad de candidatura de coalición.

<sup>8</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 10.194 Narciso Palacios v. Argentina de 29 de septiembre de 1999.

En esta medida, en aras de garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y resolver la problemática de forma congruente y exhaustiva, esta *Sala Especializada* abordará dichas temáticas.

Por otra parte, cabe hacer algunas precisiones sobre el contenido de la problemática así como de las partes procesales involucradas en ella, con tal de evidenciar que lo que se resolverá es efectivamente la materia de la controversia.

**1.1. Por las particularidades del tratamiento procesal, la probable difusión de propaganda calumniosa también será materia de controversia.**

En el apartado de “Hechos” de los escritos de ambas denuncias, particularmente en el identificado con el número 2, se afirma lo siguiente:

*“El partido político denunciado, en su derecho de acceso a la prerrogativa de radio y televisión, solicitó al INE el pautado del promocional denominado “No cumple”, con el folio RV01541-16, en su versión para televisión y el folio RA01824-16, en su versión para radio, mismos que ya están siendo difundidos, pues están publicados en el enlace [http://pautas.ine.mx/durango/index\\_cam.html](http://pautas.ine.mx/durango/index_cam.html), por lo cual, tales promocionales y sus contenidos ya son públicos, pues se encuentra en la página web del Instituto Nacional Electoral, y ya están a disposición tanto de las fuerzas políticas contendientes en el proceso electoral local en el Estado de Durango, así como del público en general, de tal modo que tal publicación genera efectos que afectan la esfera del candidato y de su señor padre, ya que es a ellos a los que se les imputa la comisión de un delito.”*

14

Como puede verse, en la última parte se afirma que la publicación del promocional ...”genera efectos que afectan la esfera del candidato y de [su] señor padre, ya que es a ellos a los que se les imputa la comisión de un delito.”

Ahora bien, en tanto la *Ley Electoral* define a la calumnia como la imputación de un hecho o delito falso con impacto en un proceso electoral, puede entenderse que también se está denunciando la difusión de propaganda calumniosa, aun cuando en ninguna otra parte de los escritos se presenta algún motivo de agravio, razón o elemento sobre esta temática.

No obstante tal situación, en el primero de los procedimientos tal conducta fue motivo de emplazamiento (no así en el segundo). Por tal situación, y en aras de tutelar completa y efectivamente las pretensiones plasmadas



en ambos escritos, también será materia de pronunciamiento dicha temática.

**1.2. La versión de radio del promocional no es materia de controversia.**

No pasa por alto que en los escritos de denuncia hay diversas referencias a la versión en radio del mismo promocional, identificado con la clave RA01824-12.

En efecto, la primera referencia ocurre en el apartado de “Hechos” del escrito de la primera denuncia, particularmente en el identificado con el número 2. Textualmente, se afirma lo siguiente:

*“El partido político denunciado, en su derecho de acceso a la prerrogativa de radio y televisión, solicitó al INE el pautado del promocional denominado “No cumple”, con el folio RV01541-16, en su versión para televisión y el folio RA01824-16, en su versión para radio, mismos que ya están siendo difundidos, pues están publicados en el enlace [http://pautas.ine.mx/durango/index\\_cam.html](http://pautas.ine.mx/durango/index_cam.html), por lo cual, tales promocionales y sus contenidos ya son públicos, pues se encuentra en la página web del Instituto Nacional Electoral, y ya están a disposición tanto de las fuerzas políticas contendientes en el proceso electoral local en el Estado de Durango, así como del público en general, de tal modo que tal publicación genera efectos que afectan la esfera del candidato y de su señor padre, ya que es a ellos a los que se les imputa la comisión de un delito.”*

15

Este texto se reproduce en el escrito de la segunda denuncia, cambiando únicamente la referencia del “partido político denunciado” por “[e]l Candidato y Partidos Políticos denunciados”.

Las siguientes –y últimas– referencias se encuentran en el apartado de “Pruebas” del escrito de la primera denuncia.

En la prueba identificada como 1, se ofrece la documental pública, consistente *“...en el acta circunstanciada que levante el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral respecto del contenido de los spots antes mencionados, identificados con las claves para la pauta en televisión RV01541-16 y para radio RA01824-16, ...”*.

En la prueba identificada como 2, se ofrece la documental pública, consistente *“...en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE respecto de los citados spots.”*

Por su parte, la segunda de las denuncias reproduce el texto de la citada prueba identificada como 1, en el apartado correspondiente a la prueba 2 de su escrito.

En este sentido, del análisis integral de las denuncias se advierte que las referencias a la versión en radio del promocional únicamente tienen la finalidad de contextualizar las condiciones del pautado del promocional en televisión, y no así presentar una problemática específica que amerite una respuesta a través del procedimiento especial sancionador, pues como ya se dijo, la argumentación de los *Promovientes* únicamente se centra en quejarse sobre la falta de inclusión de los emblemas del *PAN* y *PRD* en el promocional, lo que evidentemente no puede considerarse como aplicable a la versión en radio.

Así, esta versión del promocional no será materia de análisis ni pronunciamiento en esta sentencia.

### **1.3. Únicamente el *PAN* figura como *Parte Vinculada* en el procedimiento.**

16

En el segundo de los escritos de queja, el *Promoviente* atribuyó la responsabilidad por el uso indebido de la pauta al *PAN*, al *PRD* y a José Rosas Aispuro Torres, entonces candidato común postulado por los citados institutos políticos para la gubernatura.

Durante la investigación, y a partir de la información rendida por la *Dirección de Prerrogativas*, la *Unidad Técnica* determinó que el promocional materia de la controversia únicamente se pautó por el *PAN*, por lo que sólo vinculó a este segundo procedimiento al referido instituto político, y no así al *PRD* o a José Rosas Aispuro Torres.

Por este motivo, esta *Sala Especializada* hace la precisión que ni el *PRD* ni José Rosas Aispuro Torres deben ser considerados como parte de este procedimiento, no obstante su mención en el escrito ya referido. En vía de consecuencia, no puede atribuírseles responsabilidad alguna por la resolución de fondo de esta controversia.

### **2. Metodología de análisis.**

Para resolver efectivamente la cuestión planteada, esta *Sala Especializada* determinará, en primer lugar, si con los elementos probatorios que obran en el expediente se acredita la difusión en televisión del promocional, así como las condiciones de tal situación.

Seguido de lo anterior, y en vista de que existen diversas temáticas a tratar, se analizará en lo individual cada una de ellas.

Así, en atención a los argumentos planteados en la primera denuncia, en un primer momento se analizará el marco normativo que regula los requisitos que debe incluir la propaganda pautada para difundirse en televisión, con tal de resolver si existe en el presente caso existió una obligación de incluir el emblema del *PAN* en el promocional.

En un segundo momento, y en atención a los argumentos planteados en la segunda denuncia, se determinará si en el caso existió una diversa obligación de incluir el emblema del *PRD* en el promocional con motivo de la *Candidatura Común PAN-PRD*.

Seguido de lo anterior, se analizará si en el presente caso existió obligación de señalar la calidad de candidatura común en el promocional.

Luego de ello, se estudiará lo relativo a la calumnia.

Derivado de lo anterior, finalmente se establecerán las consideraciones relativas a la responsabilidad de las *Partes Vinculadas* por los ilícitos denunciados, la calificación de la gravedad de sus conductas y la individualización de la sanción.

### **3. Elementos probatorios.**

#### **3.1. Pruebas aportadas por los *Promoventes*.**

a. *Documental*, consistente en el acta circunstanciada que se levante para verificar el contenido del promocional denunciada en la página de "Portal INE".<sup>9</sup>

b. *Documental*, consistente en el informe que rinda la *Dirección de Prerrogativas* respecto del promocional.

---

<sup>9</sup> Esta página se encuentra en [http://pautas.ine.mx/durango/index\\_cam.html](http://pautas.ine.mx/durango/index_cam.html).

c. *Documental*, consistente en el acta del monitoreo que realice la *Dirección de Prerrogativas* para verificar la existencia y contenido del material denunciado.

d. *Presuncional*.

e. *Instrumental de actuaciones*.

**3.2. Pruebas recabadas por la *Unidad Técnica* en ambos procedimientos.**

a. *Documentales*, consistentes en las actas circunstanciadas de 20 y 30 de mayo por la que la *Unidad Técnica* dio fe del contenido del "*Portal INE*", particularmente en cuanto hace al listado del promocional materia de esta controversia.

b. *Documentales* consistentes en los oficios INE/DEPPP/DE/DAI/2163/2016 e INE/DEPPP/DE/DAI/2374/2016 de la *Dirección de Prerrogativas* del 20 y 31 de mayo, respectivamente, por medio de los cuales se informó que el promocional "No cumple" se pautó por el *PAN* como parte de sus prerrogativas de acceso a televisión para la campaña local en el Estado de Durango, con fecha de inicio de transmisión pactada para el 22 de mayo. Al respecto, se anexó el escrito con el que se solicitó la difusión del promocional denunciado y su testigo de grabación.

c. *Documentales*, consistentes en los oficios INE/DEPPP/DE/DAI/2460/2016 e INE/DEPPP/DE/DAI/2464/2016 de la *Dirección de Prerrogativas* fechados el 3 de junio, por los que informó que el promocional "No cumple" se transmitió del 22 de mayo al 1 de junio en diversos canales de televisión de Durango, con un total de 525 impactos.

**3.3. Pruebas aportadas por la *Parte Vinculada*.**

a. *Presuncional*.

b. *Instrumental de actuaciones*.

**4. Acreditación del promocional.**

De conformidad con los siguientes razonamientos, esta *Sala Especializada* concluye que se demuestra la existencia, difusión y contenido del promocional objeto de esta controversia.

#### **4.1. Reglas probatorias.**

En primer término, vale apuntar que la *Ley Electoral* establece en su artículo 462 que las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

Además, señala que las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Con respecto a esto último, el artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>10</sup> puntualiza que serán documentales públicas los documentos originales expedidos por los

19

órganos o funcionarios electorales dentro del ámbito de su competencia. Con ello en consideración, se demostrará la existencia, difusión, tipo de pauta y contenido del promocional denunciado, a partir de los elementos probatorios que obran en el expediente.

#### **4.2. Existencia y difusión del promocional.**

En atención a lo reportado por la *Dirección de Prerrogativas*, cuyo valor probatorio es pleno por tratarse de información consignada en documentales públicas, se acredita la existencia y difusión del promocional.<sup>11</sup>

En efecto, la autoridad administrativa electoral informó que el promocional se pautó por el *PAN* como parte de sus prerrogativas de acceso a los tiempos del Estado en televisión para el proceso electoral local en Durango.

---

<sup>10</sup> El artículo 441 de la Ley Electoral establece que la sustanciación de los procedimientos sancionadores, se aplicará supletoriamente en lo no previsto en esta Ley, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>11</sup> Véanse los oficios INE/DEPPP/DE/DAI/2163/2016, INE/DEPPP/DE/DAI/2374/2016, INE/DEPPP/DE/DAI/2460/2016 e INE/DEPPP/DE/DAI/2464/2016.

Además, la autoridad electoral informó que el promocional se difundió durante el periodo que va del 22 de mayo al 1 de junio de mayo, durante el cual se detectaron 525 impactos en diversas señales de televisión con cobertura en Durango. Esto es, el promocional se difundió durante la etapa de campañas del proceso electoral local.

En consecuencia, de la anterior información, además de la ausencia de elemento probatorio en contrario, se acredita la existencia y difusión por televisión del promocional denunciado en los términos precisados.

#### **4.3. Tipo de pauta.**

Como ya se mencionó, la *Dirección de Prerrogativas* informó que el promocional se pautó por el *PAN* como parte de sus prerrogativas para la campaña local en el estado de Durango.

Por su parte, al emitir el acuerdo de medidas cautelares en la segunda de las quejas, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* refirió que dicho promocional, a pesar de hacer una posible crítica del entonces candidato a gobernador postulado por la *Coalición PRI, Verde, Panal, Duranguense*, en realidad está dirigido a promover el voto a favor de los candidatos a diputados locales del *PAN*.

Lo anterior, toda vez que del análisis integral del promocional, se advierte un cintillo en la parte inferior derecha en letras color blanco que señala "Vota por los candidatos a diputados locales del PAN".

Con base en esta información, se concluye que el material cuestionado corresponde a la pauta del *PAN* para la campaña en el estado de Durango en relación con las candidaturas comunes de sus aspirantes a diputados.

#### **4.4. Contenido del promocional.**

De conformidad con los referidos informes de la *Dirección de Prerrogativas*, se acredita el contenido del promocional, pues se anexó el respectivo testigo de grabación. En las partes de esta sentencia dedicadas al análisis de las presuntas infracciones se expondrán el audio y las imágenes que lo componen.

### **5. Omisión de incluir el emblema del PAN.**

#### **5.1. Marco normativo de la propaganda electoral.**

La regulación genérica de la propaganda en materia político electoral se encuentra en el apartado A, base III, del artículo 41 de la **Constitución Federal**, el cual prevé que el *INE* es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.

En la base IV de ese mismo artículo se apunta que será la ley la que establecerá los requisitos y formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

En regulación específica de lo anterior, la **Ley Electoral** establece en su Libro Cuarto, “De los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas”, Título Segundo “De las prerrogativas de los partidos políticos”, Capítulo I, “Del acceso a radio y televisión”, (artículos 159 a 186), entre otras cosas, lo siguiente:

- Que entre las prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos, se encuentra el acceso permanente a radio y televisión.
- Que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular accederán a radio y televisión a través del tiempo que la Constitución Federal otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos previstos en la propia ley.
- Que el *INE* garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, para lo cual establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos.

Ahora bien, la *Ley Electoral* también regula específicamente el tema de las campañas electorales, particularmente en su Libro Quinto, “De los procesos electorales”, Título Segundo, “De los actos preparatorios de la elección federal”, Capítulo IV, “De las campañas electorales”.

En efecto, en su artículo 242, la *Ley Electoral* contempla que la campaña electoral se compone del conjunto de actividades que realizan los partidos

políticos, coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Por ello, la *Ley Electoral* estipula que las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos actos en que los candidatos o voceros se dirigen al electorado en general para promover sus candidaturas, son actos de campaña.

Por cuanto hace a la **propaganda electoral**, el cuerpo normativo en comento la define como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar las candidaturas a cargos de elección popular ante la ciudadanía.

Además, se establece que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Ahora bien, por cuanto hace a la **Ley de Partidos**, se contempla en el artículo 25, párrafo 1, inciso d) que **es una obligación de los partidos políticos el ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados**, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos ya existentes. Cabe mencionar que esta disposición se recoge íntegramente en el artículo 29, párrafo 1, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.

Sobre el tema del emblema, en la jurisprudencia 34/2010 de rubro "EMBLEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES. CONCEPTO", la *Sala Superior* sostuvo 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.

En la misma línea, en la tesis LXII/2002 de rubro "EMBLEMA DE UN PARTIDO POLÍTICO. SU OBJETO JURÍDICO", razonó que 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 políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales o de cualquier especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado; así, 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.

23

Bajo esta perspectiva, el uso del emblema en la propaganda electoral es un elemento indispensable de vinculación entre el emisor y el mensaje que permite a la ciudadanía conocer quién es el responsable detrás de la misma, y distinguir así sus propuestas de las del resto de los participantes en las contiendas electorales.

En efecto, si se considera que el propósito principal de la propaganda electoral reside en difundir toda clase de información atinente a las candidaturas, propuestas, plataformas políticas y demás elementos que se exponen con miras a la obtención del voto, o incluso a desalentar la preferencia hacia un diverso candidato, coalición o partido político (de tal forma que con ello se contribuye a la formación de un voto razonado), se hace necesario identificar de manera indubitable la fuente de tal información, pues ello es un elemento imprescindible para el ejercicio de valoración de la información que se recibe por parte de la ciudadanía.

Ello, porque toda la regulación y dinámica del modelo de comunicación política de la actual legislación se centra en la promoción de un debate de ideas de corte democrático: esto es, de un intercambio de posturas y

visiones del mundo que sea abierto, vigoroso, propositivo y provechoso de cara a la sociedad.

Y para este propósito, la información acerca de la autoría de las diferentes expresiones que circulan en dicho intercambio resulta vital desde el punto de vista del ciudadano.

Por ello, se debe interpretar el orden jurídico de tal forma que se privilegie y maximice el derecho fundamental a la información de la ciudadanía, sobre todo cuando se tratan de cuestiones de interés público, tales como las propuestas y críticas que se hacen en torno a los participantes de los procesos electorales.

Así, a partir de esta visión tutelar del derecho a la información de la ciudadanía, debe entenderse el artículo 25, párrafo 1, inciso d) de la *Ley de Partidos* como una obligación a cargo de los actores políticos de incluir el emblema en la propaganda electoral que difundan en televisión, pues ello es un elemento indispensable para garantizar que se puedan distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y de esta forma se puedan identificar sus propuestas por parte de la ciudadanía.

De esta forma, la omisión de incluir el emblema del actor político en su propaganda debe considerarse un uso indebido de la pauta, en atención a la configuración del modelo de comunicación política previsto por la *Constitución Federal*, la *Ley Electoral* y la *Ley de Partidos*.

Cabe señalar que esta misma interpretación normativa la sostuvo esta *Sala Especializada* en la sentencia del asunto SRE-PSC-65/2016.

## **5.2. Análisis del caso concreto.**

La valoración judicial del promocional requiere tener en claro cuál es su contenido, mismo que se ilustra a continuación.

Imágenes representativas:



Audio:

25

*Esteban Villegas, Candidato del PRI, es de esa clase de políticos que prometen y no cumplen.*

*En su campaña para la presidencia municipal de Durango prometió terminar con la inseguridad. ¿Te acuerdas? NO CUMPLIÓ. Hoy la ciudad sigue teniendo graves problemas de robos y asaltos.*

*Prometió agua potable. ¿Te acuerdas? NO CUMPLIÓ. Cada día tenemos más problemas de agua.*

*Esteban y el PRI siguen prometiendo. NO LES CREAS. ESTEBAN NO CUMPLE.*

En primer lugar, hay que recordar que el principal motivo de agravio en la primera denuncia tiene que ver con el hecho de que en el promocional no se incluye el emblema del PAN. A partir de esta premisa fáctica, desarrolla una argumentación tendiente a demostrar que tal situación contraviene la normatividad electoral.

Por ello, lo primero que debe considerarse es que, efectivamente, **el promocional no incluye el emblema en cuestión**, pues del análisis de la totalidad de las imágenes que componen el promocional no se advierte este elemento gráfico, ya sea de forma expresa o implícita, habida cuenta que es un hecho notorio para esta *Sala Especializada* cuál es el emblema del PAN.

Es decir, impera la razón al afirmar que se da esta omisión gráfica en la construcción visual de la propaganda objeto de la controversia.

En consecuencia, y tomando en cuenta la interpretación normativa ya expuesta, debe concluirse que el promocional contraviene la obligación de inclusión del emblema en la propaganda electoral prevista por el artículo 25, párrafo 1, inciso d) de la *Ley de Partidos*, lo que constituye un uso indebido de la pauta, toda vez que dicho partido fue el responsable de pautarlo.

No es obstáculo para sostener esta conclusión el alegato propuesto por el PAN, en el sentido de que con la inclusión en el promocional del cintillo "*Vota por los candidatos a diputados locales PAN*" se demuestra la falsedad de haber omitido la inclusión de su emblema.

Ello, porque tal razonamiento no atiende al motivo de reclamo y tal agregado, en todo caso, sería independientes del emblema.

## **6. Omisión de incluir el emblema del PRD.**

### **6.1. Marco normativo relativo a las candidaturas comunes.**

Para poder determinar si el promocional cuestionado cumple con los extremos cuestionados por los *Promovientes* en cuanto a esta temática, es necesario analizar la figura de "candidaturas comunes".

El artículo 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.

Dicho precepto constitucional refiere también que el Instituto es el órgano de autoridad que administra el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales en el ámbito federal y local.

Por su parte, el artículo 159, párrafo 1, de la *Ley Electoral*, prevé que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a los tiempos de radio y televisión, de conformidad a lo establecido en ese ordenamiento jurídico.

En este tenor, el artículo 85, párrafos 2 y 5 de la *Ley de Partidos* establece:

**“Artículo 85.**

...

**2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.**

...

**5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.”**

De lo anterior se advierte que, en principio, el legislador no previó a nivel federal la posibilidad a los partidos políticos de postular candidatos de manera común.

Sin embargo, permitió como libertad de configuración legislativa a favor de los estados, establecer las formas de participación de los partidos políticos con el objeto de postular candidatos, entre los que destacan, la **candidatura común.**

En el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008, 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 Acumuladas, sostuvo:

*“Al margen de las coaliciones, distintos partidos políticos pueden participar con un mismo candidato, en un determinado proceso electoral, mediante la figura de la candidatura común.*

**Existe candidatura común cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, postulan al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezca.**

*Si bien la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos, una y otra figura tienen importantes diferencias.*

*En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.”*

Así, en el caso de estudio, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Durango dispone:

**“Artículo 32 BIS**

**1. Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen**

**candidato común deberán suscribir un convenio** firmado por sus representantes y dirigentes, el que deberán presentar para su registro ante el Consejo General, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

2. Los partidos políticos que postulen candidato a Gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los ayuntamientos en todos los municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

3. El convenio de candidatura común deberá contener:

I. Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

II. Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

III. Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato;

IV. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y

VI. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General.

...”

En este sentido, se advierte que para el caso de Durango, el legislador estatal incluyó la figura de la candidatura común, para lo cual los partidos políticos deberán, entre otras obligaciones, suscribir y ajustarse en los términos del convenio respectivo.

De igual forma, el Comité de Radio y Televisión del INE, aprobó el “ACUERDO DEL COMITÉ DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL ACUERDO IDENTIFICADO COMO INE/ACRT/46/2015, CON MOTIVO DEL REGISTRO DE UNA CANDIDATURA COMÚN PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016, EN EL ESTADO DE DURANGO”, el cual es aplicable, en lo conducente para el caso que nos ocupa.

En el citado acuerdo, para efecto de las obligaciones en materia de radio y televisión, a las que se encuentran sujetos los partidos políticos, equiparó a la candidatura común con las coaliciones totales, al señalar:

**“Registro de Candidatura Común equiparada a coalición total.**

...

16. De conformidad con lo anterior y con base en el criterio general señalado en el Antecedente I del presente instrumento, para efectos de acceso a radio y televisión de las distintas figuras jurídicas que se encuentran previstas en las legislaciones estatales, se entenderá por coalición total aquella en donde haya una concurrencia de los partidos políticos de que se trate a todo el universo electoral, esto es, cuando los partidos políticos involucrados concurren a todas y cada una de las elecciones de manera conjunta.

...

18. Dicho lo anterior, tratándose de coaliciones, se estará a lo previsto en los artículos 91, numerales 3, 4 y 5 de la Ley General de Partidos Políticos; 167, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 15, numeral 1 y 16 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, que establecen que a la coalición total que constituyan los partidos políticos les será otorgada la prerrogativa de acceso a radio y televisión en el treinta por ciento que corresponde distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido, incluso para efectos de la optimización de promocionales sobrantes. En cambio, para el setenta por ciento restantes, deben ser tratados en forma separada. Estableciendo también que en el supuesto de coaliciones totales, el convenio de coalición establecerá la distribución de dicho tiempo entre los candidatos de la coalición.

Asimismo, es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo mandatado por el artículo 91, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje. En consecuencia, los mensajes en radio y televisión que correspondan a los candidatos comunes deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

...”

Es coincidente con lo anterior, lo pactado por el PAN y PRD, pues al suscribir el Convenio de Candidatura Común<sup>12</sup>, se obligaron a:

**“CLAÚSULAS**

...

**NOVENA.** Los partidos políticos suscriptores del presente Convenio acuerdan sujetarse a lo dispuesto por el artículo 41 Constitucional, 159, numerales 1, 2, 4, 160 y demás relativos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 26, 49, y demás respectivos de la Ley General de Partidos Políticos y 16, numeral 1, inciso c), del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral y el artículo 91, numeral 3 y 5 de la

<sup>12</sup> CONVENIO DE CANDIDATURA COMÚN PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA, DE PRESIDENTES Y PRESIDENTAS MUNICIPALES, SÍNDICOS Y REGIDORES DEL ESTADO DE DURANGO, PARA EL PROCESO ELECTORAL 2015-2016, QUE CELBRAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, aprobado el 22 de marzo.

*Ley General de Partidos Políticos en relación con los artículos 171 y 172 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 32 BIS numeral VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en los términos siguientes:*

...

*III. El Partido Acción Nacional será responsable de la producción de los materiales que sean difundidos...*

***IV. En los mensajes de radio y televisión mediante los que se difunda a los candidatos comunes, deberá identificarse esa calidad y los partidos responsables del mensaje.***

Por tanto, el análisis de las candidaturas comunes para diputados locales del PAN y PRD, se hará como si se tratara de una coalición, en los términos apuntados.

## **6.2. Análisis del caso concreto.**

Esta Sala Especializada considera que la pretensión del partido *Promoviente* carece de soporte conforme al esquema legal referido, puesto que la figura de la candidatura común para el estado de Durango se equipara a una coalición, por lo que no es exigible la inclusión del emblema del partido o partidos con los que se presenta la candidatura común.

En efecto, de conformidad con el Acuerdo INE-ACRT-15-2016, así como lo señalado por los partidos en la Cláusula Novena del Convenio de Candidatura Común, los institutos políticos cuentan con la obligación de identificar al partido responsable del mensaje, pero no así de incluir el emblema del partido con el que se encuentra postulando una candidatura común.

Este esquema es acorde al artículo 91, párrafo 4 de la *Ley de Partidos*, el cual se cita como directriz, al ser un precepto legal que regula las *coaliciones*, figura que se encuentra asimilada a la candidatura común. Tal numeral dispone:

**“Artículo 91.**

...

***4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.***

...”



Así, al ser el PAN el único partido responsable por el pautado del mensaje, estaba obligado a identificarlo como de su autoría, pero no así a identificar al PRD o a incluir su emblema, pues tal cuestión no es un requisito exigido por la normatividad electoral para los promocionales de candidaturas comunes.

En las relatadas consideraciones, es **inexistente** la conducta denunciada.

#### **7. Omisión de identificar la candidatura común.**

Finalmente, el Partido Duranguense sostuvo que el promocional carece de la identificación de la calidad de candidatura común, por lo que se inobserva lo previsto en el artículo 91, párrafo 4 de la *Ley de Partidos*, en relación con el acuerdo INE-ACRT-15-2016.

Esta *Sala Especializada* considera que, en efecto, **se acredita la inobservancia a la normativa electoral** en lo que es materia de controversia. Esto es así, pues como ya se refirió, el artículo 91, párrafo 4 de la *Ley de Partidos* dispone:

**“Artículo 91.**

...

**4.** *En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.*

...”

Extremo que en el caso no se atendió, pues de un análisis al contenido audiovisual del promocional, se concluye que no hay referencia a alguna candidatura común, pues se limita a señalar, a manera de cintillo *“Vota por los candidatos a diputados locales PAN”*.

Tal situación pudo generar una falta de certeza entre el electorado, ya que únicamente se desprende que los entonces candidatos a diputados eran de extracción panista, sin que se contaran con elementos objetivos que permitieran constatar que contendían en una candidatura común.

Por tanto, tomando en cuenta la interpretación normativa ya expuesta, debe concluirse que el promocional contraviene la obligación de inclusión de la leyenda de candidatura común prevista en el artículo 91, párrafo 4, de la *Ley de Partidos*, lo que constituye un uso indebido de la pauta, toda

vez que dicho partido fue omiso en señalar que sus candidatos a diputados locales se postulaban mediante candidatura común.

#### **8. Difusión de propaganda calumniosa.**

El artículo 41, base III, apartado C de la *Constitución Federal* establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. Por su parte, en su artículo 471, apartado 2, la *Ley Electoral* define a la calumnia como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Ahora bien, en el promocional no se advierte alguna frase, expresión o cualquier otra cuestión que resulte en una imputación de hechos o delitos falsos en contra del candidato o de su señor padre, tal como refiere en sus escritos de queja.

Además, cabe destacar que en los escritos tampoco se refiere qué frase, imagen o expresión del promocional pudiera considerarse calumniosa, las razones para ello, qué delito es el que se está imputando o cualquier otro indicio que permitiera a este órgano jurisdiccional advertir, aun cuando fuera mínimamente, una problemática en torno a este tema que amerite respuesta en la instancia judicial.

En esa medida, esta cuestión es **infundada**.

#### **V. RESPONSABILIDAD POR LA INFRACCIÓN.**

En las relatadas condiciones, la difusión por televisión del promocional pautado por el PAN para el proceso local en Durango denominado "No cumple" es contraria a lo dispuesto por los artículos 25, párrafo 1, inciso d) y 91, párrafo 4 de la *Ley de Partidos*, en relación con el acuerdo INE-ACRT-15-2016, al no haber incluido su emblema y no haber identificado la calidad de candidatura común de sus aspirantes a diputados locales, lo que de suyo implica un uso indebido de la pauta.

Así, el PAN es directamente responsable de infringir la normativa electoral en términos del artículo 443, párrafo 1, inciso a) de la *Ley Electoral*, que establece como infracción de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones señaladas en la *Ley de Partidos*, al haberse acreditado que fue el responsable de pautar el promocional de mérito para su difusión.

No es obstáculo a lo anterior que el *PAN* haya manifestado que no podía imponérsele una sanción por simple analogía, o bien, que la conducta reprochada no constituye una trasgresión en materia electoral.

A juicio de esta *Sala Especializada*, y por las razones apuntadas, los partidos políticos se encuentran obligados al cumplimiento de lo previsto en la normativa electoral en cuanto hace a la propaganda electoral que se difunde en el marco de los comicios (lo que incluye la que se difunde en radio y televisión), lo que desde luego incluye el respeto a la Ley de Partidos.

En esa medida, no puede considerarse que la posible sanción provenga de una analogía, pues la *Ley de Partidos* establece de forma directa los extremos de la conducta que pueden motivar la imposición de la misma.

#### **VI. GRAVEDAD DE LA FALTA.**

Una vez que ha quedado acreditada y demostrada la materia de controversia y la responsabilidad del *PAN*, se procede a determinar la sanción a imponer.

Para ello, se deben tomar en cuenta los elementos que concurrieron en la difusión del promocional “No cumple”, a efecto de graduarla como levísima, leve o grave (y dentro de esta última, ordinaria, especial o mayor), en términos del párrafo 5, del artículo 458 de la *Ley Electoral*.<sup>13</sup>

##### **1. Circunstancias de modo, tiempo y lugar.**

**a) Modo.** La conducta consistió en la difusión por televisión de un promocional dentro de las pautas ordenadas por el *INE*, habiéndose transmitido 525 impactos.

**b) Tiempo.** La difusión se realizó exclusivamente del 22 de mayo al 1 de junio; esto es, durante 10 días de la etapa de campañas del proceso electoral local en Durango.

**c) Lugar.** La transmisión del promocional fue detectada en señales de televisión con cobertura en Durango.

---

<sup>13</sup> La Sala Superior de este Tribunal Electoral sustentó la jurisprudencia histórica S3ELJ 24/2003, cuyo rubro es SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN, donde establece dicho sistema de graduación de la gravedad de las faltas.

**2. Condiciones externas y medios de ejecución.** La difusión del promocional se fundó en el ejercicio del derecho de acceso a los tiempos del Estado en televisión en el marco de los procesos comiciales. Se tuvo como medio de ejecución la señal de televisión.

**3. Singularidad o pluralidad de las faltas.** Se tienen por acreditadas la pluralidad de faltas a la normativa electoral, en tanto se omitió incluir el emblema de PAN y señalar la calidad de candidatura común.

**4. Intencionalidad a la inobservancia constitucional y legal.** Se encuentra plenamente acreditado que el *PAN* elaboró el promocional.

**5. Bienes jurídicos tutelados.** La normativa electoral tiene como finalidad promover el derecho a la información de la ciudadanía en cuanto hace a la propaganda electoral que se difunde en el marco de los comicios.

**6. Reincidencia.** Se trata de una conducta aislada, toda vez que no se tiene registro de otros procedimientos sancionadores concluidos en contra del *PAN* que se hayan originado por conducta similar en el proceso electoral de Durango.

**7. Falta de beneficio económico.** Tanto de las constancias que obran en el expediente, como del análisis de la conducta infractora, se determina que el *PAN* no recibió beneficio económico alguno por su actuar.

**8. Conclusión del análisis de la gravedad.** Atendiendo a que la conducta se tuvo por acreditada, al realizarse la transmisión pautada por televisión de 525 impactos del promocional señalado, durante el periodo de campaña en el proceso electoral local en Durango y considerando los elementos anteriormente precisados, se concluye que en el presente caso, ***la conducta se califica como leve.***

## **VII. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.**

El artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la *Ley Electoral* dispone el catálogo de sanciones cuando se trate de partidos políticos: desde la amonestación pública, hasta la cancelación de su registro como partido político.

Para fijar la sanción, debe tomarse en consideración los elementos de calificación de la infracción, especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la misma, así como que cumpla eficazmente con una de

sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares, y con ello evitar el riesgo de afectación a los valores protegidos por la normas transgredidas.

Conforme a las consideraciones anteriores, **se sanciona al PAN con amonestación pública**, prevista por el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I de la *Ley Electoral*, la cual constituye en sí, un apercibimiento de carácter legal para que considere, procure o evite repetir la conducta desplegada.

Por lo tanto, la presente ejecutoria se deberá publicar, en su oportunidad, en la página de Internet de este órgano jurisdiccional<sup>14</sup>, particularmente en el apartado correspondiente al Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimientos Especiales Sancionadores.

Cabe señalar que este criterio sancionatorio por la misma transgresión a la normatividad electoral se sostuvo en el SRE-PSC-65/2016.

35

**Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:**

#### RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se acumula a este procedimiento especial sancionador SRE-PSC-77/2016 el diverso SRE-PSC-78/2016. En consecuencia, glóse se copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

**SEGUNDO.** El Partido Acción Nacional inobservó la normatividad electoral, en términos de lo precisado en esta sentencia.

**TERCERO.** Se impone al Partido Acción Nacional una sanción consistente en **amonestación pública**.

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

**Notifíquese**, en términos de ley.

---

<sup>14</sup> Se localiza en <http://portal.te.gob.mx/category/sala/sala-regional-especializada>.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **unanimidad** de votos de los Magistrados y Secretario General de Acuerdos en Funciones de Magistrado, autorizado mediante acuerdo de nueve de junio de dos mil dieciséis del Magistrado Presidente de la Sala Regional Especializada, ante el Secretario General de Acuerdos en funciones, quien da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

CLICERIO COELLO GARCÉS

36

**SECRETARIO GENERAL DE  
ACUERDOS EN FUNCIONES DE  
MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

FRANCISCO ALEJANDRO  
CROKER PÉREZ

FELIPE DE LA MATA PIZANA

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES**

GUSTAVO AMAURI HERNÁNDEZ HARO