PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE:	SRE-PSC-143/2017
PROMOVENTES:	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y OTROS
PARTES INVOLUCRADAS:	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTRO
MAGISTRADA:	MARÍA DEL CARMEN CARREÓN CASTRO
SECRETARIO:	IVÁN GÓMEZ GARCÍA
COLABORÓ:	DIANA LAURA ORTEGA NAVARRO

Ciudad de México, a treinta de noviembre de dos mil diecisiete.

SENTENCIA por la que se determina por una parte, el **sobreseimiento** en el procedimiento especial sancionador iniciado en contra del Partido de la Revolución Democrática, por pautar en televisión los promocionales denominados "*Cruz Roja v1*" y "*Cruz Roja v2*", identificados con las claves RV01060-17 y RV01061-17, respectivamente, al haber quedado sin materia, en virtud de no haberse concretado su difusión en dicho medio de comunicación; y por otra, **la existencia** de la infracción consistente en el uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional, por la difusión de los promocionales en televisión denominados "*Cruz Roja 1*" y "*Cruz Roja 2*", identificados con las claves RV01058-17 y RV01059-17, respectivamente, al incumplir con los objetivos constitucionales y legales permitidos para la utilización de la prerrogativa en tal medio de comunicación.

GLOSARIO

Autoridad Instructora:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Dirección de Prerrogativas:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Partes involucradas:	Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN).
Promoventes:	Partido Revolucionario Institucional (PRI), Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, Televisión Azteca, S.A. de C.V. y Televisora del Valle de México S.A.P.I de C.V.
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A N T E C E D E N T E S

1. **1. Acuerdo del Instituto Nacional Electoral.** El veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete[1], el Consejo General del *INE* aprobó el **acuerdo INE/CG434/2017,** mediante el cual los tiempos en radio y televisión que

[1] Las fechas que se precisan a continuación corresponden a dos mil diecisiete, salvo que se precise una anualidad distinta.

administra dicho Instituto, se destinarían a la difusión de campañas para atender las situaciones de emergencia y daños causados por los sismos acontecidos en el país, el siete y diecinueve de septiembre.

2. **2. Recurso de apelación.** Inconformes con el acuerdo INE/CG434/2017, el PRI y el PAN interpusieron recurso de apelación ante la *Sala Superior*, quien emitió la sentencia en el **SUP-RAP-683/2017 y acumulados** el veinticinco de octubre confirmando el referido acuerdo.

3. Denuncias.

3. **Primera denuncia.** El tres de octubre, el **PRI** promovió denuncia en contra del PRD y PAN, por el supuesto uso indebido de la pauta en televisión, derivado del pautado de promocionales alusivos a la Cruz Roja Mexicana, ya que desde su perspectiva, el contenido de dichos promocionales no puede considerarse de índole político o electoral, sino que constituye cesión de tiempos a un tercero, lo que contraviene el modelo de comunicación política y la finalidad de los tiempos otorgados a los partidos políticos en radio y televisión de manera constitucional.

4. **Radicación, admisión e investigación preliminar.** El cuatro de octubre, la *autoridad instructora* radicó la denuncia con la clave **UT/SCG/PE/PRI/CG/172/PEF/11/2017**, la admitió a trámite, ordenó realizar diligencias de investigación preliminar y reservó acordar lo conducente respecto a las medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

5. **Segunda denuncia.** El mismo tres de octubre el Director General de la **Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT),** Miguel Orozco Gómez, promovió denuncia por el supuesto uso indebido de la pauta en televisión por parte del PAN, en relación a los promocionales de la

Cruz Roja Mexicana, al considerar que los tiempos pautados se destinan a un fin distinto a su objeto, ya que se promueven empresas mercantiles y donativos a favor de dicha persona moral de naturaleza civil.

6. **Radicación, admisión y acumulación.** El cuatro de octubre, la autoridad instructora radicó la denuncia con la clave **UT/SCG/PE/MOG/CG/173/PEF/12/2017**, la admitió a trámite y al considerar que existía conexidad con el expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/172/PEF/11/2017**, se ordenó su acumulación a éste.

7. **Tercera y cuarta denuncia***.* El cuatro de octubre, se recibieron dos escritos de denuncia signados por el apoderado legal de **Televisión Azteca S.A. de C.V.** y por la apoderada legal de la **Televisora del Valle de México S.A.P.I. de C.V.**, respectivamente, mediante los que denuncian el presunto uso indebido de la pauta atribuible al PAN, al estimar que en sus promocionales se advierte la promoción de marcas comerciales como Walmart, Imagen Televisión y Multiva, con lo que según el dicho de los *promoventes*, las mencionadas personas morales obtienen un beneficio indebido.

8. **Radicación, admisión y acumulación.** El mismo día, la *autoridad instructora* radicó las denuncias con las claves **UT/SCG/PE/FVMT/CG/174/PEF/13/2017** y **UT/SCG/PE/RAAS/CG/175/PEF/14/2017,** se admitieron a trámite y al considerar que existía conexidad con las denuncias **UT/SCG/PE/PRI/CG/172/PEF/11/2017 y UT/SCG/PE/MOG/CG/173/PEF/12/2017**, se ordenó su acumulación al primer expediente de los referidos.

Trámite conjunto de las denuncias.

9. **4. Medidas cautelares**. El cinco de octubre, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE,* emitió el acuerdo **ACQyD-INE-114/2017**, mediante el cual declaró procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por los *promoventes*, al considerar que el PRD y el PAN no se ajustaron a las directrices establecidas por el Consejo General del *INE* en el acuerdo INE/CG434/2017, que implicaba ceder su tiempo para que fuera administrado por dicho Instituto, sino que, en uso de sus prerrogativas de acceso a televisión, los partidos denunciados solicitaron, de forma directa y por su propia cuenta, que se pautaran promocionales que no cumplen con los fines para los que les fueron otorgados los tiempos del Estado, sino para promover una campaña de donación a la Cruz Roja Mexicana, lo que, en principio, podría constituir una violación a la normativa electoral.

10. Asimismo, se ordenó al PRD y al PAN la sustitución de los promocionales denunciados, dentro del plazo de seis horas a partir de la notificación del acuerdo en cuestión, y en caso de no hacerlo, la propia autoridad electoral los sustituiría con material genérico o de reserva.

11. También se instruyó al Director de Prerrogativas, que informara de inmediato a los concesionarios de radio y televisión para que no difundieran los promocionales denunciados, para lo cual, se les concedió un plazo no mayor a veinticuatro horas a partir de la notificación del acuerdo en mención, para realizar los actos necesarios a fin de evitar y, en su caso, detener la transmisión de dichos promocionales.

12. **5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias, el siete de octubre, el representante del PRD ante el Consejo General del *INE*, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la *Sala Superior* y se le asignó la clave **SUP-REP-144/2017**. En su

oportunidad, la *Sala Superior* confirmó el acuerdo recurrido, al estimar que el contenido de los spots no era de índole político, al hacer promoción de terceros, así como al inobservar las directrices establecidas en el acuerdo INE/CG434/2017.

13. **6. Emplazamiento y primera audiencia.** El trece de octubre, la *autoridad instructora* emplazó a las partes involucradas a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que tuvo verificativo el dieciocho de octubre.

14. **7. Remisión del expediente a la Unidad Especializada.** El dieciocho de octubre, mediante oficio INE-UT/7922/2017, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del *INE*, remitió el citado expediente a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de llevar a cabo la verificación de su debida integración, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 4/2014, emitido por la *Sala Superior.*

15. **8. Remisión del expediente a la autoridad instructora.** El veinticinco de octubre, a través del juicio electoral **SRE-JE-20/2017** la *Sala Especializada* ordenó a la *autoridad instructora* la realización de diligencias para mejor proveer, debiendo emplazar nuevamente a las partes involucradas una vez concluidas aquéllas.

16. **9. Emplazamiento y segunda audiencia.** El siete de noviembre, la *autoridad instructora* emplazó a las partes involucradas a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que tuvo verificativo el diez de noviembre, conforme a lo siguiente:

a) Al **PRI, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, Televisión Azteca S.A. de C.V. y Televisora del Valle de México**

S.A.P.I. de C.V., como denunciantes.

b) Al **PRD**, así como al **PAN**, por conducto de sus respectivos representantes ante el Consejo General del *INE,* por la supuesta transgresión a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, de la Constitución Federal; 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2, y 180, párrafo 1, 443, párrafo 1, inciso a), y n), de la Ley Electoral y 25, párrafo 1, inciso u), de la Ley General de Partidos Políticos, relacionados con lo establecido en el artículo 7, párrafo 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, por el **presunto uso indebido de la pauta**.

17. **10. Segunda remisión del expediente a la Unidad Especializada.** El diez de noviembre, mediante oficio INE-UT/8470/2017, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del *INE*, remitió el citado expediente a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de llevar a cabo la verificación de su debida integración, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 4/2014, emitido por la *Sala Superior.*

18. **11. Turno a ponencia.** El veintiocho de noviembre, la Magistrada Presidenta por ministerio de ley, acordó integrar el expediente SRE-PSC-143/2017 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Carreón Castro, para que previa radicación, se procediera a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

19. **12. Radicación.** En la misma fecha, la Magistrada ponente, radicó el procedimiento en la ponencia a su cargo, ordenando la elaboración del proyecto de resolución, el cual se emite en los siguientes términos.

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

PRIMERA. COMPETENCIA.

20. Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el presente asunto, porque constituye un procedimiento especial sancionador en el que se denuncia al PRD por la supuesta difusión en televisión de los promocionales denominados "*Cruz Roja v1*" y "*Cruz Roja v2*", identificados con los folios RV01060-17 y RV01061-17, así como al PAN por los diversos "*Cruz Roja 1*" y "*Cruz Roja 2*", identificados con las claves RV01058-17 y RV01059-17, respectivamente, por el supuesto uso indebido de la pauta, infracción de conocimiento exclusivo del ámbito nacional.[2]

21. Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III y 99, párrafo cuarto, fracción IX de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), 192 y 195, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 470, párrafo primero, inciso a), 476 y 477 de la *Ley Electoral*.

SEGUNDA. SOBRESEIMIENTO.

22. Esta *Sala Especializada* considera que al haber quedado sin materia, procede sobreseer en el presente procedimiento especial sancionador únicamente por lo que respecta a la posible comisión de la infracción imputada al PRD, conforme a las siguientes consideraciones.

---

[2] Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias 25/2010 y 10/2008 de la Sala Superior de este Tribunal de rubros: PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES y PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, respectivamente. Los criterios jurisprudenciales citados en la presente sentencia pueden consultarse en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: *www.trife.gob.mx*.

23. Las causales de improcedencia o sobreseimiento, ya sea que se opongan por las partes o que se adviertan oficiosamente por la autoridad jurisdiccional, deben analizarse previamente, porque si se configura alguna, no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada en el procedimiento especial sancionador, por existir un obstáculo para su válida constitución.

24. En el caso, esta *Sala Especializada* advierte que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 11, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aplicado supletoriamente conforme al artículo 441, párrafo 1 de la *Ley Electoral*[3], en virtud de haber quedado sin materia el procedimiento especial sancionador, previo a la emisión de la sentencia correspondiente[4]; ya que los promocionales denunciados pautados por el PRD no se difundieron en televisión, de ahí que no pueda dilucidarse una posible transgresión al modelo de comunicación política o al uso adecuado de la pauta en este medio de comunicación social.

25. A efecto de comprender las razones por las cuales ha quedado sin materia el presente procedimiento, resulta conveniente precisar el marco normativo y jurisprudencial respecto a la prerrogativa de acceso a radio y televisión de los partidos políticos.

I. Marco normativo y jurisprudencial

Constitución Federal y Ley General

[3] Artículo 441.1. En 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.

[4] Artículo 11.1. Procede el sobreseimiento cuando: b) La autoridad u órgano partidista responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia.

26. Por una parte, en relación al derecho que ostentan los partidos políticos respecto a la utilización de las pautas en radio y televisión, el artículo 41 Base III de la Constitución Federal establece que **los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social**.

27. Asimismo, en el Apartado A del mismo precepto se señala que el *INE* es la única autoridad 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 nacionales**. A su vez, el Apartado B prevé que, en las entidades federativas, el *INE* administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

28. Mientras tanto, el artículo 116, fracción IV, inciso i) de la *Constitución Federal* prescribe que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados **garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión**, conforme a las normas establecidas en la propia Ley Fundamental.

29. Por su parte, el artículo 159, párrafos 1 y 2 de la *Ley Electoral* dispone que **los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social** y que de igual manera, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, **accederán a la radio y la televisión** a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral

30. El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral en su artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso i) precisa que por materiales se entiende a los 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 *INE*, **para su transmisión** en términos de lo que dispone la *Constitución Federal* y la *Ley Electoral*.

31. En tanto el inciso m), establece que la pauta es el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango **en que debe transmitirse cada mensaje**, y el partido político, coalición, candidato/a independiente o autoridad electoral al que corresponde.

32. Por su parte, el inciso p), señala que el portal *INE* es la página electrónica 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**.

33. El artículo 7, párrafos 1 y 3 del citado Reglamento prescribe que los partidos y sus candidatos y precandidatos, así como los candidatos independientes, accederán a mensajes de radio y televisión, a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa en la forma y términos establecidos legal y reglamentariamente; asimismo, que el *INE* es la única autoridad competente para **ordenar la transmisión de propaganda política o**

electoral en radio o televisión, para el cumplimiento de sus propios fines y de los partidos.

34. Por su parte, el artículo 9, párrafo 1 señala que **el tiempo del que dispongan los Partidos Políticos Nacionales y locales en las estaciones de radio y canales de televisión** se distribuirá en forma igualitaria en mensajes con duración de 30 segundos cada uno.

35. En tanto, el artículo 17, párrafo 1 establece que el Comité de Radio y Televisión **distribuirá** entre los partidos políticos, las candidaturas independientes y coaliciones, en su caso, **los promocionales que correspondan a cada uno de ellos dentro del pautado para las estaciones de radio y canales de televisión que cubran la elección**, con base en un sorteo electrónico que servirá para definir el orden sucesivo en que se distribuirán en la pauta a lo largo del Proceso Electoral de que se trate, y en el esquema de asignación que apruebe al efecto.

36. Por su parte, el artículo 29, párrafo 1 señala que en las precampañas, intercampañas y en las campañas políticas en procesos locales con jornada comicial no coincidente con la federal, **los mensajes de los partidos políticos** y, en su caso, de las coaliciones y de los/las candidatos/as independientes **serán transmitidos conforme a las pautas** que apruebe el Comité de Radio y Televisión, a propuesta del órgano electoral local competente.

37. A su vez, el artículo 37, párrafo 1 señala que 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, así como que, **en el ejercicio de sus prerrogativas,**

serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

38. Asimismo, el párrafo 5 del referido artículo dispone que 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, por lo que se entenderá que **su transmisión no les generará responsabilidad**.

39. Por su parte, el artículo 38, párrafo 1 señala que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos hará del conocimiento de los partidos políticos nacionales y locales, de los/las candidatos/as independientes, de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de las demás autoridades electorales, las especificaciones técnicas que deberán cumplir los materiales grabados que entreguen al Instituto **para su transmisión en radio y televisión**, de conformidad con el Acuerdo que al respecto apruebe el Comité.

40. A su vez, el artículo 45, párrafo 1 dispone que el catálogo nacional de estaciones de radio y canales de televisión se conformará por el listado de concesionarios de todo el país, **con la finalidad de garantizar el derecho al uso de los medios de comunicación social** de los partidos políticos, coaliciones, candidatos/as independientes y de las autoridades electorales.

41. En tanto, el párrafo 2 del citado numeral, señala que con base en el catálogo aprobado, las concesionarias **deben difundir en cada estación de radio y canal de televisión, la propaganda de los partidos políticos y de las autoridades electorales**, así como de los/las candidatos/as independientes, en su caso.

42. Finalmente, el artículo 57, párrafo 1 dispone que el *INE* realizará directamente las verificaciones para corroborar el cumplimiento de las pautas que apruebe **en las señales radiodifundidas** y su retransmisión en las señales de televisión restringida.

Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

43. Nuestro máximo tribunal del país, ha sostenido que "***los tiempos en radio y televisión*** *son una prerrogativa de los partidos políticos, constituida como un medio básico para la difusión de sus plataformas, así como para dar a conocer a los candidatos en las campañas y precampañas electorales, que inciden directamente en el proceso electoral*".[5]

44. Asimismo, ha señalado que la autoridad electoral federal "*administrará los tiempos oficiales que corresponden al Estado en radio y televisión* ***en las estaciones y canales con cobertura en la entidad de que se trate***", con la finalidad de ejercer "*el control del acceso de los partidos a los indicados* ***medios de comunicación***".[6]

Criterios de la Sala Superior

45. Por su parte la *Sala Superior* de este Tribunal Electoral ha sostenido que "*los concesionarios de radio y televisión están obligados* ***a difundir los mensajes de los partidos políticos****, sin alterar las pautas ni exigir*

[5] Jurisprudencia del pleno P.J. 52/2011 (9ª.), de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA. LO SON LOS PRECEPTOS REFERIDOS AL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES A LOS TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE CORRESPONDEN AL ESTADO. Registro 160969.

[6] Jurisprudencia del pleno P.J. 57/2011 (9ª.), de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LAS AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ESTÁN LIMITADAS A SERVIR DE CONDUCTO DE LAS DETERMINACIONES QUE EN LA MATERIA DISPONGA LEGALMENTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Registro 160777.

requisitos técnicos adicionales a los aprobados por la autoridad administrativa electoral".[7]

46. Por otra parte, ha señalado que corresponde a la Dirección de Pautado, Producción y Distribución del *INE*, determinar el mensaje que debe transmitirse, "*por ser parte de sus facultades y resultar elemental* ***para garantizar el derecho de los partidos políticos de tener acceso a los medios de comunicación*** *en el marco de una contienda electoral*".[8]

47. Así también, en relación al destino de los tiempos en radio y televisión, de acuerdo a las elecciones para los que fueron asignados, se ha establecido que "*los partidos políticos tienen derecho* ***al uso de los medios de comunicación social*** *y a decidir sobre la* ***difusión*** *de promocionales en radio y televisión durante los procesos electorales*".[9]

II. Caso concreto

48. Cabe señalar que si bien la materia a resolver en el presente procedimiento especial sancionador consistía, en principio, en determinar la existencia o no de la infracción consistente en uso indebido de la pauta atribuible al PRD, al no resultar viable establecer tales efectos jurídicos con la sentencia que se llegara a emitir, procede el sobreseimiento en el presente asunto, con base en los siguientes razonamientos.

---

[7] Tesis XLVII/2015 de rubro: PROPAGANDA ELECTORAL EN TELEVISIÓN. LOS MENSAJES O "CORTINILLAS" DIFUNDIDOS DE MANERA PREVIA A LAS PAUTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONTRAVIENEN EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.
[8] Tesis XLVIII/2015, de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. CORRESPONDE A LA DIRECCIÓN DE PAUTADO, PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PROVEER SOBRE LA SUSTITUCIÓN DE PROMOCIONALES SUSPENDIDOS A TRAVÉS DE MEDIDAS CAUTELARES.
[9] Jurisprudencia 33/2016, de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.

49. En el presente caso, el PRD determinó pautar los promocionales denominados "*Cruz Roja v1*" y "*Cruz Roja v2*", identificados con los folios RV01060-17 y RV01061-17, para ser difundidos dentro de la pauta ordinaria a nivel nacional conforme a lo siguiente:

a) El promocional denominado "*Cruz Roja v1*", tendría una vigencia del **16 al 18 de octubre**[10], salvo Coahuila, donde su vigencia sería del **14 al 16 de octubre** y en Baja California, Campeche, Durango, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala, donde su vigencia sería **solo el 18 de octubre**.

b) El promocional denominado "*Cruz Roja v2*", tendría una vigencia del **15 al 19 de octubre**[11], salvo Coahuila, donde su vigencia sería del **13 al 15 de octubre** y en Baja California, Campeche, Durango, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala, donde su vigencia sería del **17 al 19 de octubre**.

50. Sin embargo, el **tres de octubre**, el PRI presentó escrito de denuncia en contra del PRD, por el supuesto uso indebido de la pauta ante la difusión de los promocionales antes mencionados, que se encontraban programados en el portal de pautas del *INE*, solicitando además la adopción de medidas cautelares.

51. Ahora bien, el **cinco de octubre** la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE*, declaró la procedencia de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante, ordenando además la sustitución de los promocionales denunciados del portal del *INE*; ante lo cual, el PRD **ese mismo día** informó

[10] En Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.
[11] En los mismos Estados antes referidos. (Fojas 216-219 del expediente).

a la *Dirección de Prerrogativas* que los materiales sustitutos lo serían aquellos que la propia autoridad determinara.[12]

52. El **diez de octubre**, la *Sala Superior* confirmó el acuerdo de medidas cautelares antes referido a través de la sentencia recaída al SUP-REP-144/2017, quedando subsistente la suspensión decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias.

53. En este sentido, tomando en cuenta que las medidas cautelares decretadas por la Comisión de Quejas y Denuncias tuvieron por efecto que a partir del cinco de octubre se sustituyeran los spots denunciados y atendiendo a que no obra en autos prueba de que hubiesen existido detecciones de los mismos, es que se determina que no llegó a concretarse la difusión de los spots pautados por el PRD.

54. Por lo que, considerando que los promocionales denunciados estaban programados para ser difundidos a partir del trece de octubre, pero previo a ello se determinó su sustitución (a partir del cinco de octubre), es decir, ocho días antes de la fecha en que iniciaría su transmisión, aunado a que no existe prueba de haberse detectado impactos en televisión[13], no se puede concluir que se haya verificado la utilización de la prerrogativa en dicho medio de comunicación, de ahí que, desde la perspectiva de esta *Sala Especializada*, no se esté en aptitud de resolver sobre el probable uso indebido de la pauta en televisión por parte del PRD, siendo esta la base considerativa del por qué el presente asunto ha quedado sin materia.

---

[12] Fojas 458 y 459 del expediente.

[13] Cabe destacar que la *Dirección de Prerrogativas* no puede generar ningún monitoreo, cuando aún no inicia la vigencia de los materiales. Es por ello que únicamente se cuenta con el monitoreo de diversos materiales pautados por el PAN, de los cuales sí se detectaron impactos los días 6, 7 y 8 de octubre, puesto que la vigencia de éstos sí tuvo como inicio el 6 de octubre, situación que será materia del estudio de fondo del presente asunto.

55. Cabe destacar que el propio PRD sostuvo que con la adopción de las medidas cautelares se impidió de facto la difusión de sus spots, lo cual imposibilita que se le impute una responsabilidad ulterior[14], apreciación que es correcta atendiendo al resultado del presente sobreseimiento. Sin embargo, sus alegaciones relacionadas con la legalidad o no en la adopción de las medidas cautelares, así como con las consecuencias de la supuesta censura previa que desde su perspectiva se generaron con ello, no puede ser materia de estudio en la presente sentencia.

56. Lo anterior, porque esta *Sala Especializada* no es competente para conocer de las impugnaciones en contra de las determinaciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE*, sino que la autoridad competente para ello es la *Sala Superior* a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, tal y como sucedió en el presente asunto, en donde la superioridad conoció de las referidas alegaciones hechas valer por el PRD a través del SUP-REP-144/2017.

57. Por otra parte, cabe precisar que la pauta entendida como el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, no constituye por sí mismo el ejercicio de las prerrogativas en radio y televisión, sino sólo el mecanismo de distribución a partir del cual se ejercen.

58. Asimismo, el portal del *INE* sólo constituye la página electrónica que contiene la “información” relativa al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos en materia de radio y televisión y que aun cuando los contenidos ahí alojados puedan ser visualizados por cualquier usuario, ello tampoco constituye el ejercicio de dichas prerrogativas, ya que éste ejercicio tiene lugar cuando acontece la difusión de los promocionales

[14] Conforme a su escrito de comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos el diez de noviembre (Fojas 1207-1213).

en una señal radiodifundida a través de estaciones y canales de radio o televisión en determinada cobertura geográfica.

59. Por lo anterior, esta *Sala Especializada* estima que en el presente caso, **al no haberse concretado el uso de la prerrogativa en televisión**, es decir, a través de los medios de comunicación social previstos constitucional y legalmente para el ejercicio de la misma, resulta inviable jurídicamente pronunciarse respecto a la existencia o no de la infracción consistente en uso indebido de la pauta en televisión atribuida al PRD.

60. En este sentido, el artículo 99, fracción IX de la *Constitución Federal* 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.

61. Por su parte, el artículo 41, Base III de la Constitución Federal dispone 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.

62. Asimismo, el artículo 475 de la Ley General establece que esta *Sala Especializada* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver el procedimiento especial sancionador.

63. Esto es, que siendo "*el procedimiento especial sancionador la vía prevista por el legislador para analizar* ***violaciones vinculadas con la legalidad de***

la propaganda electoral en radio y televisión"[15], y que las sentencias de esta *Sala Especializada* "***concluyen con la determinación sobre la existencia o inexistencia de la infracción y, en su caso, la imposición de la sanción***", tal y como lo dispone el artículo 477 de la *Ley Electoral*[16], dicho propósito no podría jurídicamente alcanzarse en el presente caso, ante la imposibilidad real de definir y declarar en forma definitiva el derecho que debe imperar ante la situación planteada.

64. Al respecto, resulta aplicable en lo conducente la **jurisprudencia 13/2004** de la *Sala Superior*, de rubro "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA INVIABILIDAD DE LOS EFECTOS JURÍDICOS PRETENDIDOS CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, DETERMINA SU IMPROCEDENCIA"**, en la que se sostuvo que: "*De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 3, párrafo 1; 9, párrafo 3; 11, párrafo 1, inciso b); 25, y 84, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,* ***se desprende que uno de los objetivos o fines de los medios de impugnación en materia electoral, consiste en establecer y declarar el derecho en forma definitiva, esto es, definir la situación jurídica que debe imperar cuando surge una controversia entre dos sujetos de derecho,*** *no sólo respecto del actor, sino también de su contraparte, incluidos los probables terceros interesados.* ***El objetivo mencionado hace evidente que uno de los requisitos indispensables para que el órgano jurisdiccional electoral pueda conocer de un juicio y dictar la resolución de fondo que resuelva la controversia planteada,***

[15] Jurisprudencia 10/2008, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN.

[16] Artículo 477.1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes:

a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o
b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

consiste en la viabilidad de los eventuales efectos jurídicos de esa resolución*; esto es, que exista la posibilidad real de definir, declarar y decir en forma definitiva el derecho que debe imperar ante la situación planteada.* ***Tal requisito constituye un presupuesto procesal del medio de impugnación que, en caso de no actualizarse, provoca el desechamiento de plano de la demanda respectiva o el sobreseimiento en el juicio****, en su caso, toda vez que, de lo contrario, se estaría ante la posibilidad de conocer de un juicio y dictar una resolución que no podría jurídicamente alcanzar su objetivo fundamental*."

65. No es obstáculo a lo anterior, que el quejoso haya denunciado la difusión de los promocionales en el portal de pautas del *INE* y que la Comisión de Quejas y Denuncias de dicho Instituto y la *Sala Superior* se hayan pronunciado, en apariencia del buen derecho, sobre las medidas cautelares solicitadas, antes de la transmisión de los materiales en radio y televisión, puesto que la procedencia de su adopción puede realizarse "*con independencia de que al momento de la presentación de la denuncia no se hubieran transmitido, siempre que obren en el expediente elementos para tener certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales*"[17], ya que dicho criterio aplica únicamente para efecto de las medidas cautelares, y no así, para la determinación de fondo en la que debe dilucidarse sobre la existencia o no del uso indebido de la difusión de la pauta en radio y televisión.

66. Lo anterior es congruente, si consideramos que inclusive el cese de la conducta denunciada a través de una medida cautelar no deja sin materia al procedimiento especial sancionador, ya que dicho cese implica que dicha

[17] Tesis LXXI/2015, 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.

conducta haya existido[18], es decir, "*la sanción se configura como un medio establecido para asegurar el cumplimiento de las normas y reintegrar su vigencia cuando han sido transgredidas, sin que sea posible excluir esta situación por el hecho de que la conducta cese, pues con independencia de que el hecho denunciado continúe o no,* ***al haberse llevado a cabo****, resulta necesario analizar si la conducta desplegada puede resultar conculcatoria del orden jurídico, por lo cual la autoridad investigadora debe verificar su adecuación legal y, en su caso, sancionar la falta"*[19], lo que no aplica en el presente caso, en el que si bien los promocionales estuvieron alojados en el portal de pautas del *INE*, la transmisión de los mismos en televisión nunca se concretó, lo que dejó sin materia el objeto del procedimiento especial sancionador.

67. En consecuencia, si el procedimiento especial sancionador tiene como finalidad dilucidar si existió o no una violación al modelo de comunicación política, sin la difusión material en medios de comunicación social (radio y televisión) no se actualiza la procedencia para que esta *Sala Especializada* pueda emitir una sentencia respecto al uso indebido de la pauta, precisamente, por falta de difusión en televisión.[20]

68. En consecuencia, **lo procedente es decretar el sobreseimiento en el presente procedimiento especial sancionador por lo que respecta a la conducta atribuida al PRD, al haber quedado sin materia.**

69. Similar criterio sostuvo esta *Sala Especializada* en la sentencia recaída al SRE-PSC-10/2017.

---

[18] Jurisprudencia 16/2009, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.
[19] SUP-RAP-40/2009, SUP-RAP-27/2009 y SUP-RAP-28/2009.
[20] Este criterio fue sostenido por esta *Sala Especializada* en las sentencias SRE-PSC-48/2016, SRE-PSC-55/2016, SRE-PSC-65/2016 y SRE-PSC-103/2016.

TERCERA. ESTUDIO DE FONDO.

I. CONTROVERSIA

70. Cabe destacar que en virtud de que se ha determinado el sobreseimiento en el procedimiento especial sancionador por lo que hace al PRD al haber quedado sin materia, la controversia en el presente asunto se circunscribe a dilucidar las infracciones que se imputan únicamente al PAN, cuyos promocionales se acreditó que se difundieron en televisión.

71. Por lo tanto, el aspecto a dilucidar ante la jurisdicción electoral federal consiste en lo siguiente:

- Determinar si el **PAN** transgredió lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, de la Constitución Federal; 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2, y 180, párrafo 1, 443, párrafo 1, inciso a), y n), de la Ley Electoral y 25, párrafo 1, inciso u), de la Ley General de Partidos Políticos, relacionados con lo establecido en el artículo 7, párrafo 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, por el **presunto uso indebido de la pauta**, derivado de la difusión de los promocionales en televisión denominados "*Cruz Roja 1*" y "*Cruz Roja 2*", identificados con las claves RV01058-17 y RV01059-17, respectivamente.

72. Lo anterior, puesto que desde la perspectiva de los denunciantes no contienen propaganda política genérica, sino cesión de los tiempos a un tercero (Cruz Roja Mexicana); se autoriza a esta persona de carácter civil disponer de la prerrogativa en televisión y se publicitan marcas comerciales, todo lo cual supuestamente desvirtúa la naturaleza o finalidad de dicha

prerrogativa, situación que ocasiona la vulneración del modelo de comunicación política.

II. VALORACIÓN PROBATORIA

73. Antes de analizar la legalidad o no de los hechos denunciados en el presente asunto, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de prueba que constan en el expediente, precisándose que como la Litis se circunscribe a dilucidar conductas atribuidas únicamente al PAN, se excluirán aquellas que no tengan relación con los hechos controvertidos.

A) Relación de los medios de prueba

1. Pruebas aportadas por los promoventes, con excepción del PRI

Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión:

74. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en el reporte de la página de pautas que se deberá solicitar a la *Dirección de Prerrogativas*, respecto de los promocionales denunciados.

75. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en la certificación del portal de pautas del *INE*, que elabore la *autoridad instructora*, respecto de los promocionales del PAN.

76. TÉCNICA. Consistente en disco compacto que contiene los promocionales denunciados.

Televisión Azteca, S.A. de C.V. y Televisora del Valle de México S.A.P.I. de C.V.:

77. TÉCNICA. Consistente en un disco compacto que contiene, historial de descargas realizadas el 28 de septiembre, órdenes de transmisión por Estado con vigencia del 6 al 12 de octubre, reporte de descargas realizadas y la versión en televisión de los promocionales denunciados.

78. DOCUMENTAL PÚBLICA. Certificación que la *autoridad instructora* realice, respecto a la difusión de los promocionales denunciados, que se pueden encontrar en la liga de internet http://pautas.ife.org.mx/index_ord2.html.

2. Pruebas recabadas por la autoridad instructora

79. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE, obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la *Dirección de Prerrogativas*, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, intitulados “Cruz Roja 1” y “Cruz Roja 2”, con números de folio RV01058-17 y RV01059-17, respectivamente, pautados por el PAN, para periodo ordinario.

80. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en acta circunstanciada de 4 de octubre, emitida por la *autoridad instructora* en la que se hizo constar la existencia y el contenido de los promocionales denunciados, identificados como “Cruz Roja 1” y “Cruz Roja 2”, con los folios RV01058-17 y RV01059-17, con duración de 29 segundos cada uno, correspondientes al PAN, los cuales están visibles en el sitio web que administra el *INE*.

81. Al mismo se anexó un disco compacto que contiene los promocionales, materia de análisis.

82. Por economía procesal el contenido será descrito en el estudio del caso concreto del presente asunto.

83. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en la impresión de la respuesta firmada digitalmente por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE* el 4 de octubre, mediante el número de gestión DEPPP-2017-6455, por medio del cual informa que:

- Mediante oficio PAN/CRT/99/17, signado por el representante propietario del PAN ante el Consejo General del *INE*, reitero la determinación de poner a disposición los tiempos que le corresponden como prerrogativa constitucional de radio y televisión para que sean utilizados por la Cruz Roja Mexicana, comunicado que inicialmente oficializó con el diverso PAN/CRT/95/2017.

- También se precisa que, en el Sistema de Recepción de Materiales de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva, únicamente se tiene registro de que el PAN generó la estrategia de transmisión respecto de los promocionales identificados con los folios RV01058-17 y RV01059-17.

  Al efecto se anexó en copia simple:

- Copia electrónica de la estrategia de transmisión relativa a los promocionales RV01058-17 y RV01059-17, con número de folio PAN-20170926-324, de 4 de octubre de 2017.
- Oficio PAN/CRT/97/17, de 26 de septiembre de 2017.
- Copia electrónica de la estrategia de transmisión relativa a los promocionales RV01058-17 y RV01059-17, con número de folio PAN-20170926-324, de 26 de septiembre de 2017.
- Oficio PAN/CRT/99/17, de 29 de septiembre de 2017.

84. DOCUMENTAL PRIVADA. Consistente en el escrito signado por el apoderado legal de la Cruz Roja Mexicana I.A.P. de 8 de octubre, por el cual sustancialmente señala:

- Que no contrató u ordenó la difusión de los promocionales pautados e identificados con los folios RV01058-17 y RV01059-17.

- No solicitó en ningún momento la difusión de los spots antes mencionados.

- Asimismo, los responsables de la elaboración, edición y producción de los promocionales materia de denuncia fue el personal de comunicación e imagen de la Cruz Roja Mexicana, es decir, es material de archivo y auto producido, por la misma asociación.

- Por lo que hace a la imagen de la marca “Walmart”, se trata de material de archivo de tomas abiertas.

- Por lo que hace a “Imagen Televisión”, se trata de uno de los benefactores permanentes de la Cruz Roja Mexicana.

- Cabe señalar que dichas personas morales, no solicitaron se insertara sus logotipos para dichos promocionales.

- Fue el PAN, quién mediante oficio PAN/CRT/90/17 de 22 de septiembre, signado por el representante propietario del PAN ante el Consejo General del *INE*, solicito a la asociación que entregara al menos un spot por los sismos del 7 y 19 de septiembre.

- Informa que no celebró contrato ni acto jurídico alguno, solo entregó los materiales solicitados mediante oficio de 25 de septiembre.

  Al mismo anexa, copia simple de:

  - Oficio PAN/CRT/90/17.
  - Respuesta a la solicitud del oficio PAN/CRT/90/17.

85. DOCUMENTAL PRIVADA. Consistente en el escrito de 10 de octubre, signado por el representante del PAN ante el Consejo General del *INE*, por el cual señala que:

- Mediante el oficio PAN/CRT/90/17 del 22 de septiembre, el PAN solicitó a la Cruz Roja Mexicana que, a más tardar el 25 de

septiembre siguiente, le proporcionara al menos un video de su producción, con la finalidad de pautarlo dentro de sus prerrogativas; en respuesta la institución de asistencia, le proporciono los materiales.

- Por medio de oficio de 25 de septiembre, el PAN recibió la contestación de la Cruz Roja Mexicana, en la cual proporciona dos videos producidos por ella; por lo que se constata que el PAN no celebró en ningún momento un contrato con la Cruz Roja Mexicana y ésta no solicitó la difusión de los materiales en comento.

  Al mismo se anexa copia simple de:

  - Oficio PAN/CRT/95/17 de 22 de septiembre, signado por el representante propietario del PAN ante el Consejo General del *INE*, mediante el cual solicita se dejen de transmitir de manera inmediata todos los promocionales vigentes del PAN en radio y televisión, hasta nuevo aviso y antes del próximo corte de orden de transmisión, se registrará en el sistema la nueva versión a sustituirse en coordinación con organizaciones no gubernamentales y las necesidades urgentes que vive el país. Y en tanto se entregue el material, se solicita que los espacios de la pauta sean utilizados por el *INE*.
  - Oficio PAN/CRT/90/17.
  - Respuesta de la Cruz Roja Mexicana a la solicitud del oficio PAN/CRT/90/17.

86. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en la Tarjeta número noventa y cinco, del 11 de octubre, signada por el encargado de despacho de la Dirección de Pautado, Producción y Distribución, mediante la cual remite las constancias de notificación practicadas por personal de esa área.

87. A la misma, se adjuntan las constancias de notificación.

88. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en la impresión de la respuesta firmada digitalmente por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE* el 12 de octubre, con número de gestión DEPPP-2017-6455, mediante el cual informa que el Sistema Integral de Verificación y

Monitoreo no registró detecciones de los materiales RV01058-17 y RV01059-17 pautados por el PAN para la fecha en que fue requerido, esto es el 4 de octubre. Sin embargo, se registraron detecciones para los días 6, 7 y 8 de octubre.

89. A la misma adjunta copia simple de los siguientes documentos:

- Oficio PAN/CRT/103/17, de 5 de octubre, signado por el representante propietario del PAN ante el Consejo General del *INE*, en cumplimiento a las medidas cautelares, solicita que los tiempos asignados a su partido político, sean utilizados para atender la emergencia ocasionada por los sismos del pasado 7 y 9 de septiembre del presente año, y se pauten las versiones entregadas denominadas CRUZ ROJA 1 V2 y CRUZ ROJA 2 V2, en las 7 entidades declaradas como zona de desastre, hasta el 2 de noviembre, y en caso de no estimarse legal la petición, se asignen al *INE*.

  Además, anexa disco compacto que contiene Reporte de Monitoreo.

Reporte de Detecciones por Emisora y Material

ESTADO	EMISORA	CRUZ ROJA 1	CRUZ ROJA 2	Total general
		RV01058-17	RV01059-17	
BAJA CALIFORNIA	XHAS-TDT-CANAL34	2	1	3
	XHAS-TDT-CANAL34.2	1	0	1
	XHBJ-TDT-CANAL44	1	0	1
	XHILA-TDT-CANAL46	1	0	1
	XHILA-TDT-CANAL46.2	1	0	1
	XHTJB-TDT-CANAL46	1	0	1
	XHTJB-TDT-CANAL46.2	1	0	1
Total BAJA CALIFORNIA		**8**	**1**	**9**
CAMPECHE	XHOPCC-TDT-CANAL32	1	0	1
Total CAMPECHE		**1**	**0**	**1**
CHIAPAS	XHGK-TDT-CANAL28	1	0	1

ESTADO	EMISORA	CRUZ ROJA 1	CRUZ ROJA 2	Total general
		RV01058-17	RV01059-17	
	XHOPSC-TDT-CANAL51.2	1	0	1
	XHSBB-TDT-CANAL48	1	0	1
	XHTTG-TDT-CANAL44	1	0	1
	XHTX-TDT-CANAL24	1	0	1
Total CHIAPAS		**5**	**0**	**5**
CHIHUAHUA	XEJ-TDT-CANAL50	1	0	1
	XHCHU-TDT-CANAL20.1	1	0	1
	XHMH-TDT-CANAL30	0	1	1
Total CHIHUAHUA		**2**	**1**	**3**
CIUDAD DE MEXICO	XEIMT-TDT-CANAL23	1	0	1
	XEIPN-TDT-CANAL33	1	0	1
	XEIPN-TDT-CANAL33.2	1	0	1
	XHCDM-TDT-CANAL21.2	1	1	2
	XHHCU-TDT-CANAL45	1	0	1
	XHOPMA-TDT-CANAL30	1	0	1
Total CIUDAD DE MEXICO		**6**	**1**	**7**
DURANGO	XHA-TDT-CANAL36	1	0	1
	XHDGO-TDT-CANAL33.1	1	0	1
	XHDGO-TDT-CANAL33.2	1	0	1
	XHGPD-TDT-CANAL34.1	2	0	2
	XHGPD-TDT-CANAL34.2	1	0	1
	XHND-TDT-CANAL30	1	0	1
	XHUJED-TDT-CANAL48	1	0	1
Total DURANGO		**8**	**0**	**8**
GUANAJUATO	XHCEP-TDT-CANAL46	1	0	1
	XHCLT-TDT-CANAL30	1	0	1
	XHGSM-TDT-CANAL23	1	0	1
	XHLEG-TDT-CANAL47	1	0	1
	XHLEG-TDT-CANAL47.2	1	0	1
	XHOPCE-TDT-CANAL20.2	1	0	1

ESTADO	EMISORA	CRUZ ROJA 1 RV01058-17	CRUZ ROJA 2 RV01059-17	Total general
Total GUANAJUATO		**6**	**0**	**6**
HIDALGO	XHTGN-TDT-CANAL46	1	0	1
Total HIDALGO		**1**	**0**	**1**
JALISCO	XHLGG-TDT-CANAL31	2	1	3
	XHOPGA-TDT-CANAL43.2	2	0	2
Total JALISCO		**4**	**1**	**5**
MEXICO	XHGEM-TDT-CANAL20	1	1	2
	XHOPEM-TDT-CANAL30	1	0	1
	XHOPEM-TDT-CANAL30.2	1	0	1
	XHOPEM-TDT-CANAL30.3	1	1	2
	XHOPEM-TDT-CANAL30.4	1	0	1
	XHOPEM-TDT-CANAL30.5	1	0	1
Total MEXICO		**6**	**2**	**8**
MICHOACAN	XHOPMO-TDT-CANAL44.2	2	0	2
	XHOPUM-TDT-CANAL44.2	2	0	2
Total MICHOACAN		**4**	**0**	**4**
MORELOS	XHCIP-TDT-CANAL20.1	1	0	1
	XHCIP-TDT-CANAL20.2	1	0	1
Total MORELOS		**2**	**0**	**2**
NUEVO LEON	XHAW-TDT-CANAL25	1	0	1
	XHMNL-TDT-CANAL28	1	0	1
	XHMNU-TDT-CANAL35	1	0	1
	XHOPMT-TDT-CANAL51	1	0	1
	XHOPMT-TDT-CANAL51.2	2	0	2
	XHSAW-TDT-CANAL21	1	0	1
	XHSAW-TDT-CANAL21.2	1	0	1
Total NUEVO LEON		**8**	**0**	**8**
PUEBLA	XHOPPA-TDT-CANAL30.2	1	0	1
	XHPUE-TDT-CANAL26	1	0	1
Total PUEBLA		**2**	**0**	**2**

ESTADO	EMISORA	CRUZ ROJA 1	CRUZ ROJA 2	Total general
		RV01058-17	RV01059-17	
QUINTANA ROO	XHCCU-TDT-CANAL39	1	0	1
Total QUINTANA ROO		**1**	**0**	**1**
SAN LUIS POTOSI	XHDE-TDT-CANAL16	1	0	1
	XHSLP-TDT-CANAL24	2	0	2
	XHSLP-TDT-CANAL24.2	1	0	1
	XHSLS-TDT-CANAL35	1	0	1
	XHSLV-TDT-CANAL29	1	0	1
	XHVSL-TDT-CANAL36	1	0	1
Total SAN LUIS POTOSI		**7**	**0**	**7**
SINALOA	XHQ-TDT-CANAL30	1	0	1
	XHSIM-TDT-CANAL21	1	0	1
	XHSIN-TDT-CANAL21	1	0	1
Total SINALOA		**3**	**0**	**3**
SONORA	XHI-TDT-CANAL32	1	0	1
	XHI-TDT-CANAL32.2	1	0	1
	XHI-TDT-CANAL32.3	1	0	1
	XHNSS-TDT-CANAL31	1	0	1
Total SONORA		**4**	**0**	**4**
TABASCO	XHOPVT-TDT-CANAL38.2	2	0	2
	XHTVL-TDT-CANAL30	1	0	1
Total TABASCO		**3**	**0**	**3**
TAMAULIPAS	XEFE-TDT-CANAL17	2	0	2
	XHFW-TDT-CANAL26	1	0	1
	XHNAT-TDT-CANAL32	1	0	1
	XHNAT-TDT-CANAL32.2	1	0	1
	XHNAT-TDT-CANAL32.3	1	0	1
	XHTAO-TDT-CANAL47.4	1	1	2
	XHVTU-TDT-CANAL50	1	0	1
	XHVTU-TDT-CANAL50.2	1	0	1
	XHVTV-TDT-CANAL51	1	0	1

ESTADO	EMISORA	CRUZ ROJA 1	CRUZ ROJA 2	Total general
		RV01058-17	RV01059-17	
	XHVTV-TDT-CANAL51.2	1	0	1
	XHVTV-TDT-CANAL51.3	1	0	1
	XHVTV-TDT-CANAL51.4	2	1	3
Total TAMAULIPAS		**14**	**2**	**16**
VERACRUZ	XHCVP-TDT-CANAL20	1	0	1
	XHGVC-TDT-CANAL22	1	0	1
	XHGV-TDT-CANAL26	1	0	1
	XHOPCA-TDT-CANAL46.2	2	0	2
	XHOPCA-TDT-CANAL46.3	1	0	1
	XHOPXA-TDT-CANAL35.2	1	0	1
Total VERACRUZ		**7**	**0**	**7**
YUCATAN	XHOPME-TDT-CANAL23.2	1	0	1
Total YUCATAN		**1**	**0**	**1**
TOTAL GENERAL		**103**	**8**	**111**

Reporte de Detecciones por Fecha y Material

FECHA INICIO	CRUZ ROJA 1	CRUZ ROJA 2	Total general
	RV01058-17	RV01059-17	
06/10/2017	97	0	97
07/10/2017	0	8	8
08/10/2017	6	0	6
TOTAL GENERAL	**103**	**8**	**111**

90. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en la impresión de la respuesta firmada digitalmente por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE* el 27 de octubre, mediante el número de gestión DEPPP-2017-7227, por el cual informa:

- Que las emisoras sí fueron requeridas con excepción de XHAS-TDT canal 34.2 y XHILA-TDT canal 46.2.

- Aclara, que los materiales de referencia “Cruz Roja 1 V2” y “Cruz Roja 2 V2”, no fueron declarados ilegales, sino que el PAN mediante escrito PAN/CRT/102/17, renunció a los tiempos que le correspondían, por lo que se incluyó en la orden de transmisión el material RV01070-17 “Reposición CPV emergencia”, a petición de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Como se acredita en el correo de fecha 5 de octubre.

- Una vez que se determinan los materiales a sustituir, no existe conducta atribuible al PAN dentro del procedimiento de suspensión, aclarando que la sustitución de materiales derivada de medidas cautelares, se actualiza una vez que se notifica la misma a los concesionarios de radio y televisión.

  Al efecto se anexa copia simple de:

  - Copia electrónica de las constancias de notificación de las emisoras requeridas, practicadas en las respectivas entidades federativas.

  - Correo electrónico de 5 de octubre.

91. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en la impresión de la respuesta firmada digitalmente por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE* el 30 de octubre, mediante el número de gestión DEPPP-2017-7292, por el cual informa:

- Que las emisoras XHAS-TDT canal 34.2 y XHILA-TDT canal 46.2, corresponden a concesionarias domiciliadas legalmente en el Estado de Baja California por lo que la Junta Local Ejecutiva en dicha entidad, es el órgano responsable de gestionar dichas notificaciones.

- Asimismo, señala que las emisoras referidas en el oficio INE-UT/8184/2017, sí fueron requeridas con excepción de los canales que cuentan con multiprogramación y que se trata del mismo concesionario. Aclarando que los acuses de notificación que se anexan, fueron obtenidos de la plataforma del Sistema de Registro de

Notificación de Medidas Cautelares, por lo que la documentación original se encuentra en poder de las Juntas Locales del *INE*.

Al efecto anexa copia simple de:

- Copia electrónica de las constancias de notificación de las emisoras requeridas, practicadas en las respectivas entidades federativas.

92. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en el oficio número IN/BC/JLE/VS/4356/2017 de 3 de noviembre, signado por la licenciada María Luisa Flores Huerta, vocal ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva del Estado de Baja California por el que da cumplimiento a lo requerido mediante acuerdo de 31 de octubre, remitiendo las constancias de notificación de las emisoras XHAS-TDT canal 34.2 y XHILA-TDT canal 46.2. Al efecto anexa: citatorio, cédula de notificación y razón de fijación de las emisoras en cuestión.

3. Pruebas aportadas por una de las partes involucradas: PAN.

93. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en el oficio INE/DEPPP/DE/DGATJ/2715/2017 de 11 de octubre, firmado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partido Políticos del *INE* y dirigido al representante propietario del PAN, ante el Consejo General de dicho Instituto, mediante el cual informa que en contestación a su oficio PAN/CRT/102/17 (del 5 de octubre, por el que solicita pautar los promocionales de televisión “Cruz Roja 1v2” y “Cruz Roja 2v2” en los espacios que ha cedido), en la próxima orden de transmisión que se notifique a los concesionarios, serán incluidos dichos promocionales en los espacios destinados a las autoridades electorales.

B) Valoración legal de las pruebas

94. La *Ley Electoral* establece en su artículo 461, párrafo 1, en relación con el diverso 15, párrafo 1 de la Ley General de Medios de Impugnación, que son objeto de prueba los hechos controvertidos. Además, que no lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos por las partes.

95. Por cuanto hace a las pruebas, la misma ley señala en su artículo 462, párrafo 1, en relación con el 16, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que las admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

96. En cuanto a las **documentales públicas**, tomando en consideración su propia y especial naturaleza, se estiman con valor probatorio pleno, toda vez que fueron emitidas por autoridad en ejercicio de sus atribuciones de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2, de la *Ley Electoral*. También el artículo 14, párrafo 4, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puntualiza que lo serán los documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales dentro del ámbito de su competencia.

97. Las documentales públicas identificadas en el numeral **1,** en principio tendrían el carácter de indicio, al constituir simples solicitudes del denunciante respecto a la acreditación de los hechos denunciados, pero al estar relacionadas con diversas diligencias practicadas por la autoridad instructora, deben concatenarse con éstas, para desprender su valor probatorio.

98. Referente a los informes identificados en el numeral **2** rendidos por la *Dirección de Prerrogativas* realizado a través del Sistema Integral de

Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, constituye un programa electrónico de comunicación institucional entre las diversas áreas del *INE*[21], en el que se envían y reciben documentos electrónicos o mensajes de datos, con la utilización de una firma electrónica avanzada.

99. Asimismo, los testigos de grabación que la *Dirección de Prerrogativas* adjuntó a su informe, cuentan con valor probatorio pleno, de conformidad con la jurisprudencia 24/2010, de rubro "MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO".

100. Por lo que, dichos informes aportados por la *Dirección de Prerrogativas*, las actas circunstancias realizadas por la *autoridad instructora*, la Tarjeta remitida por la Dirección de Pautado, Producción y Distribución, y sus anexos, así como el oficio de la Vocal Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva del *INE* en el Estado de Baja California y sus anexos, todos ellos también relacionados en el numeral **2,** y un oficio suscrito por el titular de la *Dirección de Prerrogativas* identificado en el numeral **3,** constituyen **documentales públicas**, pues se trata de actuaciones emitidas por la autoridad electoral en ejercicio de sus funciones.

---

[21] Este sistema tiene fundamento en el acuerdo INE/JGE193/2016, emitido por la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral el veintidós de agosto, por el que SE MODIFICA EL ACUERDO INE/JGE164/2015 CON MOTIVO DE LA LIBERACIÓN DE LA SEGUNDA FASE DEL SISTEMA ELECTRÓNICO RELATIVO A LA ENTREGA DE ÓRDENES DE TRANSMISIÓN Y PARA LA RECEPCIÓN Y PUESTA A DISPOSICIÓN ELECTRÓNICA DE MATERIALES, ASÍ COMO POR LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN, a través del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Lineamientos aplicables a la entrega y recepción electrónica o satelital de las órdenes de transmisión y materiales de conformidad con el artículo Transitorio Segundo del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

101. Ahora bien, referente a las **documentales privadas**, se tiene que: Los escritos presentados con motivo de los requerimientos de la *autoridad instructora* que refiere el apartado **2**, corresponden a **documentales privadas**, que si bien proceden del apoderado legal de la Cruz Roja Mexicana y de representantes de partidos políticos, constituyen documentales, que dada su naturaleza y por presentarse para dilucidar los hechos controvertidos o en defensa de las partes denunciadas, tienen carácter indiciario por lo que deben analizarse con los demás elementos de prueba conforme a lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), así como el 462, párrafo 3 de la *Ley General.*

102. Las **pruebas técnicas**, mencionadas en el numeral **1**, deben atender a su naturaleza por ser medios de producción de información aportados por los descubrimientos de la ciencia[22] y en principio sólo generan indicios, y harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí. Lo anterior de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso c), así como 462, párrafos 1 y 3, de la *Ley Electoral*.

C) Hechos acreditados

103. En ese tenor, una vez señalada la descripción de las pruebas que obran en el expediente, así como el valor que ostentan individualmente conforme a la *Ley Electoral*, lo procedente es identificar los hechos relacionados con la controversia que han quedado acreditados, conforme a la concatenación de las probanzas entre sí.

[22] Esto acorde a la jurisprudencia 6/2005, de la Sala Superior del Tribunal Electoral, de rubro: "PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA". Consultable en la página de Internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación www.te.gob.mx.

1. *Existencia y pautado de los promocionales denunciados*

104. De la información proporcionada por la *Dirección de Prerrogativas* y a través de las actas circunstanciadas emitidas por la *autoridad instructora*, se acredita la existencia de los promocionales “Cruz Roja 1” y “Cruz Roja 2”, con números de folio RV01058-17 y RV01059-17, respectivamente, pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a televisión.

105. Asimismo, se acredita que dichos spots fueron pautados conforme a la siguiente vigencia:

- El promocional identificado como “*Cruz Roja 1*”, con folio número RV01058-17, tendría una vigencia del 6 al 8 de octubre[23], salvo en Coahuila, donde su vigencia sería del 10 al 12 de octubre y Guerrero y Tlaxcala, donde su vigencia sería sólo el 6 de octubre.

- El promocional identificado como “*Cruz Roja 2*”, con folio número RV01059-17, tendría una vigencia solo el 7 de octubre[24]; del 7 al 9 de octubre en Campeche, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí; y sólo el 11 de octubre en Coahuila.

2. *Contenido de los promocionales denunciados*

[23] En los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
[24] En los Estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

106. De las dos actas circunstanciadas realizadas por la *autoridad instructora*, así como por el propio reconocimiento efectuado por el representante del PAN, se tiene acreditado el contenido de los promocionales denunciados, mismos que por economía procesal será analizado en el estudio del caso concreto del presente asunto.

3. *Difusión de los promocionales en televisión "Cruz Roja 1" y "Cruz Roja 2", con números de folio RV01058-17 y RV01059-17 respectivamente.*

107. Del informe de monitoreo emitido por la *Dirección de Prerrogativas*, se tiene por acreditada la difusión en televisión de los promocionales "Cruz Roja 1" y "Cruz Roja 2", con números de folio RV01058-17 y RV01059-17, respectivamente, en un periodo comprendido del 6 al 8 de octubre, con un total de 111 impactos.

III. ANÁLISIS DE LA INFRACCIÓN

A. Marco normativo y jurisprudencial

108. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la *Constitución Federal*, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

109. Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, acorde a la Base III del invocado precepto constitucional, los partidos políticos tienen el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas.

110. De esa forma, los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social, dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, **cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales y dentro de éstos, las distintas etapas.**

111. Cabe destacar que los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos válidamente pueden acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión, a través de los espacios asignados por el *INE* a tales institutos políticos, **los cuales tienen el derecho de determinar libremente el contenido de sus materiales, en ejercicio de su libertad de expresión,** conforme con lo establecido en el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

112. No obstante, es criterio de la *Sala Superior*[25] que **el ejercicio de la libertad de expresión en materia político electoral no es absoluto,** sino que encuentra límites de carácter objetivo, relacionados con diversos aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública.

[25] Criterio contenido en la jurisprudencia 11/2008, de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”.

113. Sobre ese particular, se debe mencionar que la prerrogativa de mérito, se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

114. En tal sentido, los partidos políticos están constreñidos a emplear los tiempos que el Estado a través del *INE* les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, **respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata**.

115. Lo anterior, a efecto de no desnaturalizar el modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a los tiempos en radio y televisión en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

116. Al respecto, la *Sala Superior*[26] ha determinado que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, **dentro o fuera de un proceso electoral**, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.

- La **propaganda política** debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una

[26] SUP-REP-575/2015.

invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados;

- La **propaganda electoral** debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

117. Así, la *Sala Superior* sostuvo que **el contenido de la propaganda debe atender al periodo de su transmisión,** por lo que debe considerar si se difundió dentro o fuera de un proceso electoral y, si es dentro, debe tomarse en cuenta la etapa respectiva (precampaña, intercampaña y campaña), **pues de esos elementos dependerá el tipo de mensaje que pueda difundirse**.

118. Asimismo, se señaló que la **cobertura a terceros impide el cumplimiento de los fines que tiene la prerrogativa en radio y televisión** que ostentan los partidos políticos, por lo que estos tienen prohibido utilizar los espacios en dichos medios de comunicación para promocionar a dicho tipo de sujetos, ya que **el objetivo de tal prerrogativa está encaminado a difundir propaganda política o electoral, para que los partidos estén en condiciones de cumplir con sus fines**.

119. En el mismo tenor, esta *Sala Especializada*[27] ha referido que uno de los objetivos de la propaganda política que difunden los partidos políticos al disponer de su prerrogativa de acceso a la radio y televisión estriba en la

[27] Entre otras, en la sentencia SRE-PSC-15/2015.

difusión de su postura ideológica, lo que se alcanza si la propaganda en cuestión reúne algún elemento sustancial que se relacione con los principios ideológicos de carácter político, económico, social y demás, que postule un partido político o realice una manifestación crítica en el contexto del debate político.

120. En este sentido, la ausencia del elemento citado implicaría un uso indebido de la pauta por parte del partido político, dado que la propaganda política incumpliría con el objetivo de difundir contenidos de carácter ideológico o de debate y crítica en el contexto político.

121. Así las cosas, si bien en ejercicio de su libertad de expresión, la determinación de los contenidos de los promocionales corresponde únicamente a los partidos políticos, de rebasar alguna de las directrices constitucionales y legales que regulan su difusión, pueden actualizar el uso indebido de la pauta.

B. Caso concreto

- ***En relación a la determinación de la infracción***

122. Como se fijó en la Litis, corresponde a esta *Sala Especializada* determinar, si el PAN incurrió en uso indebido de la pauta en televisión, por la difusión en dicho medio de comunicación, de los promocionales denominados "*Cruz Roja 1*" y "*Cruz Roja 2*", identificados con las claves RV01058-17 y RV01059-17, respectivamente.

123. Lo anterior, a partir de que supuestamente no contienen propaganda política genérica, sino que constituye cesión de los tiempos a un tercero (Cruz Roja Mexicana); se autoriza a esta persona de carácter civil disponer de la

prerrogativa en televisión y se publicitan marcas comerciales, todo lo cual desvirtuaría la naturaleza o finalidad de tal prerrogativa, y con ello, la vulneración del modelo de comunicación política, desde la óptica de los denunciantes.

124. Al respecto, resulta indispensable analizar el contenido del promocional denunciado, para dilucidar si se actualiza o no el uso indebido de la pauta.

PROMOCIONALES **[Cruz Roja 1] RV01058-17**	
IMÁGENES	

PROMOCIONALES **[Cruz Roja 1] RV01058-17**	
IMÁGENES	

125. El promocional carece de audio, sólo se escucha música de fondo. De las imágenes se advierte lo siguiente:

- Una cruz de color rojo con la leyenda: *"CRUZ ROJA MEXICANA"*.

- Se visualiza un campanario, del lado superior derecho, la palabra "*OAXACA".*

- Se aprecia la frase *"Seguimos apoyando a las comunidades afectadas del Istmo de Tehuantepec"*.

- Aparecen varias personas, una de ellas cargando una caja blanca donde se visualiza la palabra "*Walmart"*, otras dos personas con una cruz de color rojo con la leyenda "*Juventud",* "*CRUZ ROJA MEXICANA", "Servicios Asistenciales"*, dándole cajas para ingresarlas a una vivienda.

- Después, se observa a tres personas caminando por una calle sosteniendo una caja con etiquetas marcadas con una cruz de color rojo, misma que entrega a una mujer.

- Aparece la leyenda: *"Más de 1000 toneladas de ayuda humanitaria enviadas a Chiapas y Oaxaca"*.

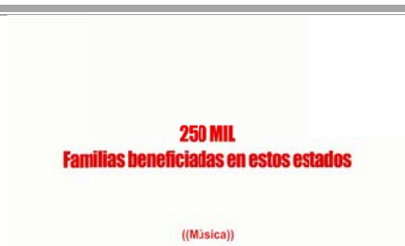
- En otra pantalla aparecen las mismas personas tomadas desde otro ángulo, donde se visualiza del lado superior derecho una ambulancia. El hombre de camisa roja entrega a la mujer de playera morada la bolsa transparente que sostenía.

- Aparece una imagen con las frases siguientes: “Cuenta bancaria para donaciones”, “Cruz Roja Mexicana”, "BANCOMER", "Cuenta 0404040406", "a nombre de la Cruz Roja Mexicana I.A.P." "Clabe 012180004040404062".

- Se aprecia otra imagen que tiene del lado superior izquierdo una cruz de color rojo y abajo dice: "CRUZ ROJA MEXICANA", “SOLICITAMOS TU APOYO”, “TU AYUDA VALE POR DOS”, “NUMERO DE CUENTA: 4444”, “CLABE: 132180000000044443”, “APOYEMOS A LOS AFECTADOS POR EL SISMO DE LA CDMX”, los logos de “Imagen Televisión” y “Banco Multiva”, la ubicación: “JUAN LUIS VIVES 200-2 COL. LOS MORALES POLANCO DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO C.P. 11510 MÉXICO D.F.”, y la dirección de internet: WVWV.CRUZROJAMEXICANA.ORG.MX.

- Finalmente, se visualiza la leyenda: “#TuAyudaDaEsperanza”.

PROMOCIONALES **[Cruz Roja 2] RV1059-17**	
IMÁGENES	

PROMOCIONALES **[Cruz Roja 2] RV1059-17**	
IMÁGENES	
	

126. En el promocional auditivamente sólo se escucha música de fondo y su contenido visual se describe a continuación:

- Aparece una cruz de color rojo con leyenda: "*CRUZ ROJA MEXICANA*".

- Se visualiza un tráiler estacionado con la puerta trasera abierta pintado de color blanco con letras rojas, se encuentran varias personas, algunos están cerca de una ventana con cuadros.

- Posteriormente, la frase: “*Seguimos enviando ayuda humanitaria a Chiapas y Oaxaca*”.

- Se visualiza en pantalla a una persona con un chaleco blanco y un logo con una cruz de color rojo y la leyenda “CRUZ ROJA MEXICANA”, así como un hombre dando indicaciones al hombre que maneja el montacargas.

- Aparece la leyenda: “250 MIL Familias beneficiadas en estos estados”.

- Se ve a varias personas formadas, una de ellas, sosteniendo una caja blanca rotulada con una cruz de color rojo. Enseguida, dos hombres con chaleco blanco y una cruz de color rojo con la leyenda: “CRUZ ROJA MEXICANA” con cascos y uno de ellos sosteniendo una caja de color blanco.

- Se observan las siguientes leyendas: “Cuenta bancaria para donaciones”. Del lado superior derecho una cruz de color rojo que abajo dice “Cruz Roja Mexicana”. “BANCOMER”. “Cuenta 0404040406”, “a nombre de la Cruz Roja Mexicana I.A.P.”, “Clabe 012180004040404062”.

- Aparece otra imagen que tiene del lado superior izquierdo una cruz de color rojo y abajo dice: “CRUZ ROJA MEXICANA” “SOLICITAMOS TU APOYO” “TU AYUDA VALE POR DOS” “NÚMERO DE CUENTA: 4444” “CLABE: 132180000000044443” “APOYEMOS A LOS AFECTADOS POR EL SISMO DE LA CDMX”, los logos de “Imagen Televisión” y “Banco Multiva”, del lado inferior izquierdo aparece la ubicación: “JUAN LUIS VIVES 200-2 COL. LOS MORALES

POLANCO DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO C.P. 11510 MÉXICO D.F.", así como la dirección de internet: WWW.CRUZROJAMEXICANA.ORG.MX.

- En otra pantalla se visualiza la leyenda: "#TuAyudaDaEsperanza".

127. Del análisis integral de ambos promocionales televisivos transcritos, esencialmente se advierte el siguiente contenido:

- Son spots alusivos a la CRUZ ROJA MEXICANA, en particular a las actividades de asistencia o ayuda que dicha institución estaba brindando en comunidades de Oaxaca y Chiapas al haberse visto afectadas con los sismos acaecidos el presente año.

- Señalan la cantidad de ayuda humanitaria que se había enviado a dichos Estados, así como el número de familias beneficiadas.

- Aparecen diversas tomas en donde se aprecian personas vistiendo ropa con el logo de la CRUZ ROJA MEXICANA, ayudando en el descargue o transporte de ayuda humanitaria, en una de las cuales se aprecia que cargan una caja con el logo de "WALMART".

- Se contiene información bancaria de dicha Institución de Asistencia Pública, a efecto de realizar donaciones a su nombre.

- Se solicita el apoyo de los televidentes para los afectados por el sismo en la Ciudad de México, apareciendo la información bancaria respectiva y los nombres, logos y/o marcas de "IMAGEN TELEVISIÓN" y "BANCO MULTIVA".

128. Esta *Sala Especializada* estima que **se actualiza el uso indebido de la pauta atribuible al PAN**, al haberse llevado a cabo la difusión[28] de los spots de cuenta en cumplimiento a la respectiva orden de transmisión, por considerarse que su contenido, se aparta de los objetivos constitucionales y legales permitidos para la utilización de la prerrogativa en televisión, con base en los siguientes razonamientos.

129. El PAN pautó los promocionales denunciados de la siguiente manera:

a) El promocional identificado como "*Cruz Roja 1*", con folio número RV01058-17, tendría una vigencia del 6 al 8 de octubre[29], salvo en Coahuila, donde su vigencia sería del 10 al 12 de octubre y Guerrero y Tlaxcala, donde su vigencia sería sólo el 6 de octubre.

b) El promocional identificado como "*Cruz Roja 2*", con folio número RV01059-17, tendría una vigencia solo el 7 de octubre[30]; del 7 al 9 de octubre en Campeche, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí; y sólo el 11 de octubre en Coahuila.

130. Cabe destacar que conforme al reporte de vigencia de materiales que obra en el expediente, el tipo de periodo para el cual fueron pautados los referidos spots es **ordinario**, por lo que la pauta en la cual se distribuyó el tiempo para que fuesen difundidos es "*pauta de periodo ordinario*", es decir, diversa a la pauta correspondiente a procesos electorales federales, a la pauta relativa a procesos electorales locales, o bien, a la pauta

[28] A diferencia de los spots que habían sido pautados por parte del PRD.
[29] En los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
[30] En los Estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

correspondiente a procesos electorales extraordinarios locales o federales (En donde existe asignación de tiempos para los partidos políticos en los periodos de precampañas, intercampañas y campañas, según sea el caso).[31]

131. Así, en atención a que los spots denunciados fueron pautados para periodo ordinario, el tipo de mensaje que contienen debe corresponder con dicho periodo, es decir, su contenido debe ser de índole político, que es el que tiene permitido pautar el PAN en la etapa del proceso electoral federal en la que se verificó su difusión (**6, 7 y 8 de octubre**, conforme al monitoreo efectuado por la Dirección de Prerrogativas).

132. Sin embargo, en el caso se advierte que los promocionales denunciados pautados por el PAN no guardan relación con la propaganda política, ya que no están destinados a propalar su ideología, principios, valores o programas, acorde a lo dispuesto en el artículo 41, Base III, de la Constitución Federal, sino a evidenciar las actividades que realizaba la CRUZ ROJA MEXICANA, de asistencia social y ayuda humanitaria con motivo de los sismos acaecidos el siete y diecinueve de septiembre y que afectaron a diversas entidades federativas del país.

133. Asimismo, en el contexto del mensaje que difunden los promocionales, se observa la presencia de marcas comerciales como “WALMART”, en una caja al parecer de ayuda humanitaria que cargan diversas personas, así como de “IMAGEN TELEVISIÓN” y “BANCO MULTIVA”, con motivo de los donativos que se solicitan para ayudar a la población afectada, lo cual también constituye indirectamente la difusión de terceros ajenos a la propaganda política, que no guarda relación con la propaganda política que los partidos pueden difundir en periodo ordinario.

[31] Artículos 10, 19, 21, 22, 34 y 35 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

134. Al respecto, cabe destacar que la *Sala Superior* de este Tribunal Electoral ha sostenido que sólo los partidos políticos podrán hacer uso de los tiempos o pautas autorizadas por el Estado **para difundir su propaganda política o electoral**, sin que exista la posibilidad de que una asociación de carácter civil pueda participar mediante emblemas o referencias dentro de la difusión de los promocionales que son de uso exclusivo de tales partidos.[32]

135. En este orden de ideas, señaló que la regulación constitucional y legal pretende **evitar que personas distintas a los partidos políticos puedan <u>hacer uso o promocionarse</u> a través de los tiempos** autorizados por el Estado exclusivamente para que dichos institutos políticos difundan su propaganda política o electoral.

136. Así, se estima que los promocionales pautados por el PAN se apartan de los objetivos constitucionales y legales permitidos para la utilización de su prerrogativa en televisión, ya que lejos de "*promoverse, difundir mensajes, ideas y, en general, ejercer su libertad de expresión a efecto de hacer posible sus fines constitucionales, relacionados con la promoción de la vida democrática del Estado Mexicano*"[33], conforme a lo previsto en el artículo 41, Bases I y III de la *Constitución Federal*, no contienen ningún elemento sustancial que se relacione con los principios ideológicos de carácter político, económico o social que postule el partido político.

---

[32] SUP-RAP-64/2012, mismo que originó la jurisprudencia 30/2012 de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PUEDEN UTILIZAR EL TIEMPO QUE LES ASIGNA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA LA PROMOCIÓN DE ASOCIACIONES CIVILES. De la interpretación funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado A, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 1, 2, 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, fracción VI y 2670 del Código Civil Federal, se advierte que el Instituto Federal Electoral es el administrador único del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión; que le compete asignar espacios a los partidos políticos y que éstos deben emplearse únicamente para su promoción, la de sus precandidatos y candidatos. **En esas condiciones, al ser prerrogativa exclusiva de los partidos políticos, estos no pueden utilizar los espacios en radio y televisión que les asigna el Instituto de referencia, para promocionar a terceros, como son las asociaciones civiles, pues se trata de un derecho que tiene un objetivo propio, establecido en la Constitución.**

[33] Jurisprudencia P.J. 112/2011 (9ª.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: PARTIDOS POLÍTICOS. SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

137. Por el contrario, como ya se indicó, los spots denunciados aluden primordialmente a la CRUZ ROJA MEXICANA, apareciendo en el contexto de los mismos diversas marcas como “WALMART”, “IMAGEN TELEVISIÓN” y “BANCO MULTIVA”, lo cual implica que personas distintas al PAN, con independencia de su naturaleza civil o comercial, están siendo expuestas a través de la prerrogativa en televisión, siendo que ésta es de uso exclusivo partidista para la difusión de su ideario político.

138. A este respecto, la *Sala Superior* ha sostenido que la difusión del ideario político en los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos, como lo son la radio y la televisión, constituye una de las formas que les permiten alcanzar los fines constitucionales establecidos en el artículo 41 de la *Constitución Federal*, ya sea durante las campañas electorales o fuera de ellas[34], de tal suerte que si en el presente caso se desvirtuó la finalidad que tiene la prerrogativa de acceso a televisión, al no destinarse a la difusión de propaganda política, se actualizó la infracción de uso indebido de la pauta por parte del PAN.

139. Considerar lo contrario, sería otorgar un beneficio a personas morales diversas a los partidos políticos, para exponerse a través de los tiempos del Estado en radio y televisión, cuyo destino específico es para que éstos ejerzan sus prerrogativas en dichos medios de comunicación social, lo que desnaturalizaría la finalidad constitucional de dichos tiempos estatales otorgados a los partidos en tanto entes de interés público, hacia objetivos de índole privado.[35]

140. Por lo tanto, **el PAN es responsable de la infracción de uso indebido de la pauta**, ya que sus promocionales difundidos en televisión no contienen

[34] SUP-RAP-74/2014.
[35] En similares términos, el SUP-RAP-107/2014.

propaganda política, sino que tal prerrogativa fue utilizada por terceros, lo cual se aparta de los objetivos constitucionales y legales permitidos.

141. No es óbice a lo anterior, que el PAN haya referido que quien confeccionó los spots fue la CRUZ ROJA MEXICANA, puesto que dicho instituto político es el único responsable del tiempo que el Estado le otorga para el ejercicio de sus prerrogativas en televisión, y por ende, también de su contenido, al haber solicitado su pautado y haberlos remitido para su transmisión a la autoridad electoral.[36]

142. Al respecto, cabe señalar las siguientes circunstancias:

- El **veintidós de septiembre**, el representante propietario del PAN ante el Consejo General del *INE*, solicitó al Consejero Presidente de este Instituto que se dejaran de transmitir de manera inmediata todos sus promocionales vigentes en radio y televisión hasta nuevo aviso, en atención a los acontecimientos del terremoto acontecido el diecinueve de septiembre, señalándose que se registraría en el sistema la nueva versión a sustituirse en coordinación con organizaciones no gubernamentales y las necesidades urgentes que vive el país.[37]

- El **veintiséis** de septiembre, el referido representante del PAN solicitó al *INE*, que ante los acontecimientos del terremoto del diecinueve de septiembre, **se pautaran** de manera urgente e inmediata las versiones para televisión "*Cruz Roja 1*" con folio RV01058-17 y "*Cruz Roja 2*" con folio RV01059-17, señalando que los mismos ya habían

[36] Al respecto, el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral dispone que: "3. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión…"
[37] A través del oficio PAN/CRT/95/17.

sido dictaminados y cuya orden de transmisión ya había sido entregada.[38]

- El **veintinueve de septiembre**, el citado representante del PAN reiteró al *INE* la determinación de lo manifestado el veintidós de septiembre y ratificó la puesta a disposición de los tiempos que le correspondían a ese instituto político, para que fueran utilizados por la Cruz Roja Mexicana para la difusión de sus mensajes informativos durante la emergencia y hasta nuevo aviso.[39]

- El **veintinueve de septiembre**, el Consejo General del *INE* aprobó el **acuerdo INE/CG434/2017**, mediante el cual los tiempos en radio y televisión con que contaba dicho Instituto, y en su caso, aquellos a los que los partidos políticos decidieran renunciar, bajo su administración, se destinarían a la difusión de campañas para atender las situaciones de emergencia y daños causados por los sismos acontecidos en este país, el siete y diecinueve de septiembre.

- El **cuatro de octubre**, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, precisó que en el "Sistema de recepción de materiales de radio y televisión" de esa Dirección, únicamente se tenía registro de que el PAN generó la estrategia de transmisión respecto a los promocionales identificados con los folios RV01058-17 y RV01059-17.

143. Como se puede advertir, el PAN en un primer momento (veintidós de septiembre), solicitó que se dejaran de transmitir todos sus promocionales

[38] Solicitud efectuada mediante el oficio PAN/CRT/97/17 (la estrategia de transmisión generada por el PAN fue enviada el 26/09/17 a las 18:45 horas conforme al Sistema de Recepción de materiales de radio y televisión, número de estrategia PAN-20170926-324).
[39] Por medio del oficio PAN/CRT/99/17.

en radio y televisión y en un segundo momento (veintiséis de septiembre), solicitó el pautado de los spots alusivos a la Cruz Roja Mexicana materia de la denuncia, situación que ratificó el veintinueve de septiembre.

144. En este sentido, cabe destacar que si bien el PAN pautó el veintiséis de septiembre los spots denunciados (que a la postre se difundirían los días 6, 7 y 8 de octubre), y que ello se realizó en una fecha previa a la aprobación del acuerdo INE/CG434/2017, lo cierto es que la decisión de esta *Sala Especializada* sobre la actualización del uso indebido de la pauta atribuible al PAN, no se finca en torno a una eventual vulneración al referido acuerdo, sino en el incumplimiento de los objetivos constitucionales y legales permitidos para la utilización de la prerrogativa en televisión por parte de dicho instituto político en el momento de los hechos, conforme al emplazamiento efectuado.

145. Por lo anterior, resultan inatendibles las alegaciones del PAN relacionadas con una supuesta aplicación retroactiva del acuerdo INE/CG434/2017 en el presente asunto, sin que sea materia de este procedimiento dilucidar la legalidad o no de la adopción de medidas cautelares por la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* decretadas conforme al referido acuerdo, ya que el estudio de fondo en el presente procedimiento atiende a sus propias particularidades, conforme a todos los elementos de prueba que obran en el expediente.

146. Aunado a que, no resultaría viable con la finalidad de convalidar su actuar aplicar en su favor de manera retroactiva el acuerdo señalado, puesto que en ninguno de los apartados del mismo se autorizaba a los partidos políticos para que de manera directa en conjunción con terceros y eludiendo la intervención del INE, ordenaran la difusión de promocionales en los que se atendiera la eventualidad ocurrida por los sismos del mes de septiembre, ni

tampoco que dichos materiales se difundieran a nivel nacional, pues el acuerdo se emitió en atención a la declaratoria de emergencia decretada en cinco estados de la república y los spots materia de la queja que se resuelve (acorde a la respectiva orden de transmisión), fueron pautados a nivel nacional.

147. Asimismo, también es de precisar que el PAN manifiesta que el acuerdo INE/CG434/2017 resulta condicionado por la jurisprudencia 30/2012, lo cual resulta inatendible para el presente asunto por dos razones: *i)* porque como ya se indicó el caso que aquí se resuelve no se fundamenta en el incumplimiento del citado acuerdo, y *ii)* porque si bien la referida jurisprudencia sí es utilizada como uno de los fundamentos para decidir el fondo del presente asunto, es utilizada como un criterio de observancia obligatoria[40], de suerte que se aplica no con motivo de su establecimiento en el acuerdo emitido por el *INE*, sino en virtud de que constituye un criterio jurisprudencial útil para resolver el asunto, ya que "*dicha limitación* [prohibición de que los partidos políticos cedan sus tiempos en radio y televisión para promocionar a terceros] *aplica a todos los partidos políticos, se encuentre o no en el mencionado acuerdo*".[41]

148. Ahora bien, en cuanto al argumento del PAN en el sentido de que en la sesión del veintinueve de septiembre en la que se aprobó el acuerdo INE/CG434/2017, la representación de dicho instituto político ante el Consejo General del *INE* manifestó que ya se habían cedido las prerrogativas en radio y televisión que le correspondían, aclarando que el spot tenía como contenido principal los números de cuenta de la Cruz Roja Mexicana, y que no obstante ello, en ningún momento el Consejo General

[40] Conforme a lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que dispone: "La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas [Regionales]…"
[41] Así lo resolvió la Sala Superior en el SUP-RAP-683/2017, a través del cual se confirmó el acuerdo INE/CG434/2017.

realizó algún llamado al PAN para que se abstuviera de realizar dicha acción, esta *Sala Especializada* estima que tal argumento deviene inatendible, en virtud de que con independencia de que al momento en que se aprobó el mencionado acuerdo hubiese señalado que previamente había cedido sus prerrogativas, dicho Consejo General no estaba dilucidando la legalidad o no del material denunciado, al no ser autoridad competente para resolver el procedimiento especial sancionador, aunado a que en términos de la normativa constitucional y legal, ese partido político está constreñido a emplear sus prerrogativas de radio y televisión, a fin de difundir su propaganda respetando los parámetros que para cada una de las etapas resultan exigibles, por lo que en todo momento debe ceñir su actuar al marco legal previsto para tal efecto, a fin de no desnaturalizar el modelo de comunicación política.

149. Finalmente, tampoco resulta atendible la aseveración del PAN en el sentido de que el *INE*, a través del oficio INE/DEPPP/DE/DGATJ/2715/2017 del once de octubre informó a dicho instituto político que, derivado de la petición realizada el 5 de octubre, a fin de que se pautaran en los tiempos cedidos por el propio PAN los promocionales de televisión "*Cruz Roja 1v2*" y "*Cruz Roja 2v2*", con base en el acuerdo INE/CG434/2017, en donde se le informó que en la próxima orden de transmisión que se notificara los concesionarios, serían incluidos dichos spots en los espacios destinados a las autoridades electorales, por lo que estima que la transmisión de los promocionales materia del presente procedimiento no actualizó una violación, pues en consideración de esta *Sala Especializada* la presente determinación atiende exclusivamente al material denunciado en el presente procedimiento y no a otro.

150. Es importante señalar que los partidos políticos no pueden destinar por sí mismos su prerrogativa de acceso a radio y televisión, a efecto de pautar

materiales para que diversos sujetos (por ejemplo la Secretaría de Gobernación u Organizaciones No Gubernamentales), puedan difundir mensajes relacionados con alguna situación de emergencia, sino que, en todo caso, podrían ceder tal prerrogativa (al ser los únicos titulares de la misma) para que el INE sea quien administre dichos tiempos, o inclusive en caso de insuficiencia, tal Instituto podría disponer de los espacios partidistas con el objetivo excepcional referido.[42]

- ***En relación a la responsabilidad del PAN***

151. Esta *Sala Especializada* considera que si bien en el presente asunto se ha determinado que el PAN es responsable de la infracción de uso indebido de la pauta, conforme a las particularidades y al contexto en que se actualizó, no ha lugar a la imposición de una sanción, atendiendo a las siguientes consideraciones.

i) Finalidad del pautado del material

152. Cobra especial relevancia para el presente asunto el objetivo para el cual el PAN decidió pautar los promocionales denunciados, ya que desde el veintidós de septiembre había solicitado se dejaran de transmitir todos sus spots vigentes, a raíz de los acontecimientos ocasionados por el terremoto del diecinueve de septiembre, avisando que en el próximo corte de la orden de transmisión se registraría en el sistema la nueva versión a sustituirse en coordinación con organizaciones no gubernamentales.

[42] Conforme a lo dispuesto por el artículo 41, base III, Apartado A, inciso g), párrafo primero de la *Constitución Federal* que establece: “En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique”.

153. Posteriormente, el veintiséis de septiembre, el PAN solicitó se pautaran de manera urgente e inmediata los spots materia de la Litis en el presente asunto, ante los referidos acontecimientos originados por el sismo ocurrido el diecinueve de dicho mes.

154. Finalmente, el veintinueve de septiembre el PAN ratificó su determinación de poner a disposición sus tiempos en televisión para que fueran utilizados por la Cruz Roja Mexicana para la difusión de sus mensajes informativos durante la emergencia originada por los terremotos del siete y diecinueve de septiembre.

155. Tal objetivo de los spots lo reconocieron algunos de los propios denunciantes en su comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos, así por ejemplo el apoderado legal de Televisión Azteca, S.A. de C.V., manifestó que "*no se pierde de vista que el objetivo del PAN y de otros partidos fue poner a disposición sus tiempos a efecto de favorecer a la población damnificada por el sismo; de ahí que incluyera en sus órdenes de transmisión los materiales denunciados que corresponden a la Cruz Roja…*" y el Director General de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión quien señaló que "*los partidos políticos…no pueden unilateralmente ceder esos espacios para promocionar temas distintos, (aunque se trate de una contingencia o emergencia),…*".

156. En este sentido, resulta claro que el PAN decidió pautar el material denunciado con un objetivo específico: solidarizarse con la sociedad afectada por los terremotos ocurridos los pasados siete y diecinueve de septiembre y se utilizaran sus tiempos para brindar información ante los referidos acontecimientos.[43]

[43] Así lo reconoce el propio PAN en su contestación al emplazamiento.

157. Así, esta *Sala Especializada* estima que si bien el PAN, por sí mismo, cedió los tiempos que le correspondían en ejercicio de sus prerrogativas en favor de un tercero (Cruz Roja Mexicana), debe tenerse en cuenta que ello aconteció a partir de las siguientes circunstancias: *a)* el objetivo preponderante del pautado y del mensaje fue de carácter altruista, *b)* el PAN decidió suspender sus spots vigentes desde el veintidós de septiembre con motivo de la emergencia y el veintiséis del mismo mes pautó el material ahora denunciado, *c)* el veintinueve de septiembre el PAN ratificó sus decisiones tomadas el veintidós y el veintiséis de septiembre, a efecto de que la Cruz Roja difundiera sus mensajes informativos con motivo de la emergencia, considerando que ello había constituido una renuncia a sus tiempos, y *d)* el veintinueve de septiembre se aprobó el acuerdo INE/CG434/2017 en el que se fijaban condiciones específicas que debían cumplir los partidos políticos para renunciar a su prerrogativa de acceso a radio y televisión para destinar los tiempos a la difusión de campañas para atender la emergencia causada por los sismos del siete y diecinueve de septiembre.[44]

158. Lo anterior, denota que el PAN consideró que poniendo a disposición sus tiempos en televisión para que fueran utilizados por la Cruz Roja Mexicana para la difusión de sus mensajes informativos durante la emergencia, en la forma en que lo hizo, constituía una renuncia válida a su prerrogativa de acceso a dicho medio de comunicación, situación que inclusive aconteció previo a la emisión del referido acuerdo INE/CG434/2017 que señalaba

[44] Destaca la consideración 19 del referido acuerdo del *INE* que señala: “Los partidos políticos nacionales y locales que así lo determinen podrán manifestar que renuncian a su prerrogativa de acceso a radio y televisión, manifestándolo por escrito a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para que el tiempo que les corresponda sea administrado por este Instituto para los fines señalados en el presente instrumento.
Al respecto, es preciso tomar en consideración que los tiempos del Estado tienen como finalidad la difusión de propaganda político-electoral, por lo que la prerrogativa de acceso a radio y televisión que conserven los partidos políticos, no podría cederse para promocionar a terceros, pues se trata de un derecho exclusivo que la Constitución les asigna para el cumplimiento de sus fines, resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”
Conforme al punto de acuerdo SEXTO se dispone que: “El presente instrumento entra en vigor a partir de su aprobación y tendrá vigencia hasta el dos de noviembre del presente año,…”

determinados parámetros en los que se precisaba que el *INE* sería quien administraría los tiempos de los partidos que decidieran renunciar a los mismos.

159. Por ende, se estima que cuando el PAN decidió pautar los spots denunciados, aparte de que no contaba con parámetros claros a efecto de diferenciar entre si constituía una renuncia o conservación de la prerrogativa (lo que a la postre se reguló mediante el acuerdo INE/CG434/2017, cuyo cumplimiento no se le podía exigir con efectos retroactivos), para poder dilucidar si se justificaba o no una posible promoción de terceros conforme a dicho instrumento normativo; su intencionalidad fue poner a disposición sus tiempos para coadyuvar a la situación de emergencia que se vivía por los sismos ocurridos, y no así, pautar un material que de manera deliberada buscara un beneficio a favor de un tercero en este caso de la Cruz Roja Mexicana.

160. Lo anterior, se robustece con el hecho de que la propia autoridad electoral informó al PAN[45] que sus spots alusivos a la Cruz Roja denominados "*Cruz Roja 1v2*" y "*Cruz Roja 2 v2*", cuyo pautado fue solicitado el cinco de octubre, ya con base en el acuerdo INE/CG434/2017, precisamente para cumplir con las medidas cautelares ordenadas, serían incluidos en la próxima orden de transmisión en los espacios destinados a las autoridades electorales, lo cual muestra que el propio *INE* estimó adecuados tales spots alusivos a la Cruz Roja a efecto de cumplir con la campaña de difusión con motivo de la emergencia y conforme a los parámetros del referido instrumento normativo que ya resultaba aplicable.

ii) Contenido del material

[45] Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DAGTJ/2715/2017 del once de octubre.

161. Los materiales denunciados contienen la difusión de las actividades de asistencia social y ayuda humanitaria que la Cruz Roja Mexicana desarrollaba con motivo de los sismos acaecidos este año y que afectaron a diversas entidades federativas del país, solicitando donativos a su nombre para concretar dicha ayuda.

162. Así, si bien el PAN decidió pautar el material denunciado con un contenido diverso o ajeno a la propaganda política, lo cierto es que más allá de promocionar a la Cruz Roja Mexicana como institución o para la solicitud de donativos en su favor, en realidad se difundía un mensaje sobre las actividades de asistencia social y ayuda humanitaria que estaba realizando con motivo del estado de emergencia ocasionado por la ocurrencia de los sismos del siete y diecinueve de septiembre en diversas entidades federativas del país, para lo cual la sociedad civil podía realizar donativos en determinada cuenta bancaria.

163. Asimismo, destaca que si bien aparecen algunas referencias de marcas comerciales (IMAGEN TELEVISIÓN Y BANCO MULTIVA), se advierte que ello ocurre en el contexto de los donativos que se solicitaban para la ayuda de los damnificados a nombre de las mismas, o bien, en el caso de WALMART, aparece en una de las cajas de ayuda humanitaria que cargan unas personas, de allí que la aparición de dichas marcas se observa de forma marginal en el mensaje y no denota una finalidad comercial.

164. Por otro lado, también resulta relevante que la confección del material denunciado fue realizada por la propia Cruz Roja Mexicana y no por el PAN, y que si bien dicha circunstancia no lo exime de su responsabilidad por el contenido de los spots que éste pautó, sí constituye un elemento a considerar en relación a que su intención era que sus tiempos fueran utilizados por la mencionada institución para la difusión de sus mensajes

informativos durante la emergencia originada por los terremotos, además que de su contenido en ninguno de los dos promocionales se hace alusión alguna al partido político que los había pautado.

iii) Particularidades de la difusión del material

165. Cabe destacar que sólo se acreditó la difusión de los spots denunciados los días 6, 7 y 8 de octubre, con un número total de 111 impactos como se aprecia en la siguiente tabla:[46]

Reporte de detecciones por fecha y material

FECHA INICIO	CRUZ ROJA 1	CRUZ ROJA 2	Total general
	RV01058-17	RV01059-17	
06/10/2017	97	0	97
07/10/2017	0	8	8
08/10/2017	6	0	6
Total general	103	8	111

166. Pero conviene tener en cuenta que el periodo de vigencia de dichos materiales resultaba diferenciado de la siguiente forma:

- El promocional identificado como "*Cruz Roja 1*", con folio número RV01058-17, tendría una vigencia del 6 al 8 de octubre[47], salvo en Coahuila, donde su vigencia sería del 10 al 12 de octubre y en Guerrero y Tlaxcala donde su vigencia sería únicamente el 6 de octubre.

[46] Conforme al monitoreo enviado por la Dirección de Prerrogativas el doce de octubre.
[47] En los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

- El promocional identificado como "*Cruz Roja 2*", con folio número RV01059-17, tendría una vigencia solo el 7 de octubre[48]; del 7 al 9 de octubre en Campeche, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y San Luis Potosí; y sólo el 11 de octubre en Coahuila.

167. En este sentido, se advierte que sólo tuvieron impactos los spots cuya vigencia era únicamente el 6 de octubre, del 6 al 8 de octubre, el 7 de octubre y del 7 al 9 de octubre; sin que tuvieran impactos aquellos con vigencia del 10 al 12 de octubre y el 11 de octubre.

iv) Acciones relacionadas con las medidas cautelares

168. Es importante precisar que las medidas cautelares fueron adoptadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* el **cinco de octubre**, es decir, un día antes del inicio de la vigencia de la pauta correspondiente al PAN.

169. El **mismo cinco de octubre**, en cumplimiento a las referidas medidas cautelares dentro del plazo de seis horas que se otorgaron, el PAN solicitó la sustitución de los spots denunciados por diverso material alusivo a la Cruz Roja, o bien, se asignaran los tiempos al *INE*, ocurriendo esto último, ya que dicho Instituto determinó los materiales a incluir en la orden de transmisión respectiva.[49]

170. Así, una vez que se determinaron los materiales a sustituir, para dar cumplimiento a lo ordenado en las medidas cautelares, no existe conducta atribuible al PAN dentro del procedimiento de suspensión del material

[48] En los Estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
[49] Materiales proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

denunciado, sin embargo, la sustitución de los materiales se actualiza una vez que se notifica la misma a los concesionarios de radio y televisión.[50]

171. En este sentido, si bien los impactos acaecidos los días 6, 7 y 8 de octubre derivaron del material pautado por el PAN el veintiséis de septiembre, también lo es que: *a)* el PAN cumplió el cinco de octubre con lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo otorgado, dejando a disposición de la autoridad sus tiempos, *b)* el *INE* determinó los materiales sustitutos el mismo cinco de octubre, *c)* el *INE* practicó las notificaciones a los concesionarios de televisión a efecto de que sustituyeran los materiales denunciados los días que se verificaron los impactos y en días posteriores, y *d)* al PAN no le es atribuible ninguna conducta en el procedimiento de ejecución de la medida cautelar decretada.

172. Aunado a lo anterior, se advierte que los impactos detectados los días 6, 7 y 8 de octubre, presentan un número decreciente, lo que es previsible conforme se va notificando a los concesionarios el acuerdo de medidas cautelares y los materiales sustitutos y a sustituir.

173. Las referidas circunstancias de la ejecución de la suspensión y sustitución de materiales, no relevan al PAN de su responsabilidad, ya que incluso el cese de la conducta denunciada a través del otorgamiento de una medida cautelar no deja sin materia el procedimiento especial sancionador[51], sin embargo, si denotan la intención del PAN en cumplir con la medida previo al inicio de la vigencia de los materiales y que el número de impactos de los spots tuvo un impacto decreciente atendiendo a su propia ejecución.

---

[50] Conforme a la respuesta de la Dirección de Prerrogativas DEPPP-2017-7227.
[51] Jurisprudencia 16/2009, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.

174. En las relatadas condiciones, por el propósito que tuvieron los spots materia del presente procedimiento, a partir de los acontecimientos originados por los sismos del siete y diecinueve de septiembre que provocaron un estado de emergencia en diversas entidades federativas; por la ausencia de una intencionalidad manifiesta en el incumplimiento de los objetivos constitucionales y legales de su prerrogativa en televisión; porque su contenido si bien no guarda relación con propaganda política, entraña un mensaje sobre las actividades de asistencia social y ayuda humanitaria que estaba realizando la Cruz Roja Mexicana con motivo de la emergencia, tema que se considera de la mayor relevancia y de interés general para la ciudadanía; porque su difusión repercutió únicamente sobre algunos de los periodos de vigencia que se tenían contemplados inicialmente en la pauta; y porque los impactos ascienden a 111 en un periodo de 3 días y de forma decreciente conforme a la ejecución de las medidas cautelares, es que esta *Sala Especializada* estima que **se justifica en el caso concreto no imponer una sanción al PAN**.

175. Acorde con lo anterior, en el SUP-RAP-28/2009 la *Sala Superior* sostuvo que la violación a la normativa electoral no implica necesariamente la imposición de una sanción[52] si se considera lo siguiente:

> "En efecto, la tesis en comento establece que para la tipificación de una falta o infracción administrativa-electoral, deben considerarse tres aspectos primordialmente, a saber:
>
> a) Su relevancia en el orden jurídico;
>
> b) La gravedad de la conducta, y
>
> c) Los bienes jurídicos que se afecten o lesionen.

[52] A partir de la interpretación de la Tesis XXIX/2004 de rubro: NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN.

> En esa tesitura, en tal criterio se establece que, **si el quebranto jurídico es mínimo, irrelevante, o no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no debe sancionarse al sujeto infractor.**
>
> La justificación argumentativa de lo precedente, se encuentra ligada a que las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales o importantes para la convivencia humana.
>
> En dicha tesitura, la tesis en comento establece que los sistemas punitivos en alusión, representan un recurso de *ultima ratio* (**principio de intervención mínima**), ya que involucran sanciones privativas de derechos, por lo que, antes de acudir al expediente sancionador, se deben agotar otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (**principio de subsidiariedad**), como ocurre con las vías internas partidarias o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto partidario irregular.
>
> Asimismo, construye el razonamiento en el sentido de que deben existir ciertas limitaciones a la potestad punitiva del Estado y, en particular, a la potestad sancionadora de la administración, como sería el **principio de necesidad, el cual consiste en que la intervención punitiva del Estado constituye un recurso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones fútiles o vanas, sino sólo aquellos comportamientos realmente lesivos que dañen el tejido social**.
>
> Ahora bien, como puede observarse, la tesis aludida por la responsable se encuentra construida, argumentativamente, dentro del ámbito del análisis de fondo de la conducta denunciada y, consecuentemente, lo erróneo de la actuación de la responsable consiste en que, indebidamente, trata de aplicarla, *mutatis mutandis,* como un elemento argumentativo a partir del cual sostiene el sobreseimiento impugnado."

176. En el presente caso, se advierten ciertas circunstancias objetivas y subjetivas en la realización de la conducta infractora, que por el contexto excepcional de emergencia en que se realizó, no denotan una intencionalidad por parte del instituto político denunciado de vulnerar la norma en beneficio de un tercero, aunado a que el quebranto de los bienes jurídicos fue mínimo, lo cual se estima no puso en riesgo el modelo de comunicación política con la entidad suficiente para justificar la imposición de una medida sancionatoria.

177. Así, no es suficiente la existencia de un bien jurídico lesionado, como en el presente caso el incumplimiento de los objetivos constitucionales y legales permitidos para la utilización de la prerrogativa en televisión, sino que es preciso acreditar la *idoneidad* de la reacción punitiva como remedio eficaz para evitar o disminuir la amenaza o lesión sobre dicho bien, así como su *necesidad*, esto es, optar por la medida menos gravosa y que sea *proporcional* al grado de lesión.[53]

178. En el caso, se estima que una sanción no resultaría idónea, pues representaría una restricción no apta para conseguir la finalidad pretendida, esto es, evitar la amenaza o disminuir una afectación al modelo de comunicación política en el contexto de la emergencia que se presentó; además de resultar innecesaria por cuanto a que la no imposición de una sanción resulta en una medida menos gravosa para evitar sancionar infracciones con una mínima lesividad como ocurre en el caso; y tampoco sería proporcional por lo irrazonable que representaría el sacrificio de los intereses partidistas así fuera inclusive con una amonestación, en pos de la salvaguarda de principios sobre los que no se acredita una vulneración real y objetiva por la poca magnitud de la infracción.[54]

179. En este sentido, las exigencias de idoneidad y necesidad involucran directamente los principios de necesidad de sancionar para la protección de bienes jurídicos, así como de subsidiariedad e intervención mínima de la

---

[53] Al respecto, Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2009, pp. 272 y 273.

[54] Resulta aplicable, mutatis mutandis, la Jurisprudencia 62/2002 de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDEONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Asimismo, la Tesis 1ª. CCCXI/2014 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, Pág. 591.

potestad sancionadora del Estado[55], que en el caso resultan aplicables por la mínima gravedad de la infracción, así como de reprochabilidad al PAN por las circunstancias excepcionales en que se cometió, que justifican la exclusión de la sanción, atendiendo a una ponderación de intereses[56] en la que no resulta necesario el ejercicio de la potestad punitiva.

180. Por lo anterior, esta *Sala Especializada* estima que **no ha lugar a la imposición de sanción alguna al PAN** por la infracción de uso indebido de la pauta que cometió.[57]

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **sobresee** en el presente procedimiento especial sancionador, por lo que respecta al Partido de la Revolución Democrática, en los términos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Es **existente** la infracción de uso indebido de la pauta atribuible al Partido Acción Nacional, pero se determina que **no ha lugar a la imposición de una sanción**, conforme las consideraciones de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de la normativa aplicable.

---

[55] Véase a Mir Puig, Santiago, "El principio de proporcionalidad como fundamento constitucional de límites materiales del Derecho penal", en Mir Puig, Santiago y Queralt Jiménez, Joan (Dir.), *Constitución y principios del derecho penal*, México, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 67 y ss.
[56] Al respecto, Roxin, Claus, *La teoría del delito en la discusión actual*, Lima, Grijley, 2013, en particular el capítulo "Las causas de justificación y de exculpación y su delimitación de otras causas de exclusión de la pena", pp. 225 y ss.
[57] Similar criterio sostuvo esta Sala Especializada en el SRE-PSC-33/2016.

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 **mayoría** de votos de la Magistrada María del Carmen Carreón Castro y del Magistrado en funciones Carlos Hernández Toledo, con el voto particular de la Magistrada Presidenta por ministerio de ley Gabriela Villafuerte Coello, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA
POR MINISTERIO DE LEY

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN CARREÓN CASTRO

MAGISTRADO
EN FUNCIONES

CARLOS HERNÁNDEZ TOLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ

VOTO PARTICULAR

EXPEDIENTE: SRE-PSC-143/2017

Magistrada: Gabriela Villafuerte Coello

Como juzgadora de un órgano colegiado, las normas legales y reglamentarias[58] me permiten realizar posiciones diferenciadas en las decisiones que emitimos.

Coincido con la sentencia en el sentido de **sobreseer** (dar por terminado), en el procedimiento especial sancionador iniciado en contra del **Partido de la Revolución Democrática (PRD)**, porque no se concretó la difusión de los promocionales,[59] por tanto, no hay afectación tangible, objetiva, actual y real al modelo de comunicación política.

Pero me aparto de las razones y motivos de la sentencia en donde se estima existente la irregularidad atribuida al Partido Acción Nacional (PAN) y las consideraciones para no imponerle una sanción; **porque para mí, es inexistente la infracción, al sobrevenir una situación que, en lo material, cubrió de legalidad** la conducta que realizó dicho instituto político, por las razones que a continuación explico:

La Constitución Federal en el artículo 41, Base III, Apartado A, párrafo primero, dispone que el **Instituto Nacional Electoral es la autoridad única encargada de la administración del tiempo** que le corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los Partidos Políticos Nacionales.

De igual forma, establece que los partidos políticos nacionales **tendrán derecho** al uso, de manera permanente, **de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas,** especificándose la forma de

[58] En términos de lo previsto en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[59] Denominados “Cruz Roja v1” y “Cruz Roja v2”, identificados con las claves RV01060-17 y RV01061-17.

distribución de los mensajes y programas de dichos partidos políticos y de las autoridades electorales.

El empleo de la prerrogativa a que tienen derecho los partidos políticos, les permite auto-determinar el contenido que pretenden difundir en los medios de comunicación social[60], por ende, son éstos, **los responsables del contenido de los materiales** que presentan al Instituto para su difusión[61].

En esa medida, los institutos políticos, **están impedidos para ceder, entregar, otorgar o donar sus tiempos para promocionar a un tercero**, porque no los administran; solamente usan la prerrogativa de acceso, como un derecho que tiene un objetivo propio, establecido en la Constitución.

Ahora bien, en mi opinión, para explicar el sentido de mi voto, creo importante describir el contexto en el que se difundieron los promocionales denunciados. Para ello, me parece oportuno formular los siguientes cuestionamientos.

¿Qué sucedió?

- **El siete y diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete[62],** se vivieron sismos de gran magnitud que ocasionaron la declaratoria de estado de emergencia y desastre natural, en diversas entidades de nuestro país.

- **El veintidós de septiembre** el PAN, a través de su representante ante el Consejo General del INE **solicitó se dejaran de transmitir de manera inmediata todos sus promocionales**, en atención a los sismos; asimismo, **señaló que registraría en el sistema la nueva versión a sustituirse,** en coordinación con organizaciones no gubernamentales y las necesidades urgentes que vive el país[63].

[60] De conformidad con al artículo 168, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
[61] Como lo establece el artículo 37, párrafo 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral
[62] En adelante todas las fechas mencionadas se entenderán del dos mil diecisiete, salvo mención expresa.
[63] A través del oficio PAN/CRT/95/17.

- En la misma fecha, el partido **informó a la Institución de Asistencia Pública, Cruz Roja Mexicana**[64] que pondría a su disposición la pauta a la que tiene derecho, con el objeto que se usara para información relevante, ante la tragedia ocurrida por los sismos del siete y diecinueve de septiembre; por ello, le **solicitó entregara por lo menos un video con información** relevante que permitiera la colaboración de las y los mexicanos; material que la Cruz Roja entregó al PAN el veinticinco del propio mes y año.

- **El veintiséis siguiente** el PAN, **solicitó se pautaran,** de manera urgente e inmediata, los promocionales de la Cruz Roja Mexicana[65]; señaló que estaban dictaminados y con orden de transmisión entregada.[66]

- **El veintinueve de septiembre,** el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG434/2017 -a solicitud de la Secretaria de Gobernación-, mediante el cual los tiempos en radio y televisión que administra se destinarían a la difusión de campañas para la atención de las situaciones de emergencia y daños causados por los sismos del siete y diecinueve de septiembre, bajo los lineamientos que, en lo destacable al asunto, establecieron:

  - El **INE es el administrador único** del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales, por eso le compete asignar espacios a los partidos políticos, los cuales deben emplearse **únicamente para su promoción**, la de sus precandidaturas y candidaturas.

  - Los partidos políticos nacionales y locales podían manifestar su intención de **renunciar a su prerrogativa** de acceso a radio y televisión, **por escrito** a través de la Dirección Ejecutiva de

[64] Mediante oficio PAN/CRT/90/17.
[65] Denominados “Cruz Roja 1” y “Cruz Roja 2”, identificados con las claves RV01058-17 y RV01059-17.
[66] Solicitud efectuada mediante el oficio PAN/CRT/97/17.

Prerrogativas y Partidos Políticos, **para que el tiempo que les correspondía se administrara por ese Instituto,** para los propios fines del acuerdo.

- La prerrogativa de acceso a radio y televisión que **conservaran los partidos políticos, no podría cederse para promocionar a terceros**, porque es un derecho exclusivo que la Constitución les asigna para el cumplimiento de sus fines.

- La finalidad del acuerdo fue asegurar que la población tuviera a su alcance información oportuna y suficiente en materia de protección civil, salud y demás asuntos relacionados con los desastres ocasionados por los sismos.

- **El veinticinco de octubre,** la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, confirmó el acuerdo en el recurso de apelación SUP-RAP-683/2017.

¿Cómo advierto la conducta del PAN por pautar los promocionales denunciados?

En mi opinión, la forma y términos en que el PAN pautó los spots fue ilegal, porque, sin duda, lo hizo en una forma no permitida por la ley, al dejar de lado que el único administrador de los tiempos del Estado (que los partidos políticos usan), es el INE.

Por tanto, bajo mi óptica, desde la fecha en que el partido político solicitó pautar los promocionales - veintiséis de septiembre-, se actualizó la hipótesis de infracción a la normativa electoral.

¿De qué manera impactó o tuvo implicación, en el caso, el acuerdo emitido por el INE?

Desde mi punto de vista, si bien los promocionales pautados por el PAN nacieron ilegales, su difusión material **se cubrió de legalidad,** precisamente

por la vigencia y las particularidades del acuerdo general INE/CG434/2017 del INE –veintinueve de septiembre-; caso en el cual, respecto a esta difusión o salida al aire en televisión de los spots, opera una aplicación **retroactiva en beneficio del instituto político;** beneficio que se extiende a la ciudadanía por el contenido y el fin que tuvieron.

Lo anterior, porque con ese acuerdo general –confirmado por la Sala Superior- se delineó una forma para administrar los tiempos, por única ocasión, en respuesta a la situación excepcional de emergencia de nuestro país, producto de los sismos de septiembre.

Este motivo real y de desastre, fue el motor para que el INE decidiera que se podían destinar las prerrogativas de los partidos políticos para la difusión de las campañas de atención, relacionadas con las consecuencias ocasionadas por los fenómenos naturales.

Ahora bien, para darle contexto a mi opinión, creo necesario traer a cuenta el artículo 14 de la Constitución Federal, que en lo destacable a este asunto, establece:

> *"Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*
>
> *(…)"*

Este derecho fundamental de irretroactividad es un manto protector, mediante el cual, se garantiza que a las conductas infractoras cometidas por las personas, les correspondan las consecuencias jurídicas aparejadas, pero las vigentes al momento en que se cometieron; con ello se genera la protección jurídica y certeza que si con posterioridad se expide una norma para agravar o modificar la situación jurídica creada no se afecten sus derechos sustantivos.

Pero, precisamente porque es un tema de protección de derechos sustantivos, **la prohibición expresa de irretroactividad cede cuando la nueva ley,**

norma o disposición legal beneficia la situación jurídica sustantiva creada; de ser así, se estará a lo establecido en la ley más favorable.

Cobra plena aplicación, desde mi punto de vista, la Jurisprudencia 22/2013[67] emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA NORMA POSTERIOR MÁS FAVORABLE. PROCEDE APLICARLO EN BENEFICIO DEL GOBERNADO CUANDO LA NUEVA DISPOSICIÓN DEJA DE CONSIDERAR ANTIJURÍDICA LA CONDUCTA SANCIONADA CON MULTA FISCAL. *Si se toma en cuenta que esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 8/98 de rubro: "MULTAS FISCALES. DEBEN APLICARSE EN FORMA RETROACTIVA LAS NORMAS QUE RESULTEN BENÉFICAS AL PARTICULAR.", determinó que el principio de retroactividad de la norma más favorable, que tradicionalmente se vinculaba exclusivamente con los delitos y las penas, se ha extendido a las multas fiscales dada la similitud que guardan con las penas, por identidad de razón el citado principio resulta también aplicable cuando lo que se modifica no es la norma sancionadora, en sí misma, sino la que considera antijurídica la conducta del administrado, o la que fija el alcance de ésta, y como consecuencia de ello deja de ser punible la conducta en que incurrió el gobernado con anterioridad a su vigencia, en virtud de la repercusión que esa modificación tiene en la sanción respectiva. Empero, el beneficio de la aplicación retroactiva de la norma posterior más favorable respecto a las multas fiscales, opera siempre que dicha norma se expida o cobre vigencia cuando aún no se emite la resolución correspondiente o se encuentra transcurriendo el plazo legal que tiene la autoridad para hacerlo."*

En el caso, no se modificó la norma sancionadora; es decir, artículo 41, Base III, Apartado A, párrafo primero de la Constitución Federal y 160, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino la que considera antijurídica la conducta del instituto político, (esta es la consecuencia del Acuerdo General INE/CG434/2017) y, por tanto, dejó de ser ilícita la conducta en que incurrió el gobernado con anterioridad a su vigencia; es decir, dejó de ser ilícita la forma en que el PAN pautó los spots de la Cruz Roja.

[67] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo II, pág.1321.

Conforme a la propia jurisprudencia, el beneficio de la aplicación retroactiva de la norma posterior más favorable opera, siempre que esa norma se expida o cobre vigencia cuando aún no se emite la resolución correspondiente o se encuentra transcurriendo el plazo legal que tiene la autoridad para hacerlo; extremo que también se da, porque el Acuerdo General es vigente desde el veintinueve de septiembre y la sentencia es de hoy, treinta de noviembre

En este contexto, si bien pautar los promocionales del PAN nació como un acto ilícito, con la vigencia del acuerdo general del INE de veintinueve de septiembre, tuvo lugar una nueva dinámica de administración de los tiempos del Estado, que modificó, por **única ocasión y de manera excepcional,** el uso de la prerrogativa de los partidos políticos a fin que fuera utilizado para la atención de la situación de emergencia.

Por tanto, acorde con el derecho fundamental dispuesto en el artículo 14 de la Constitución, es factible hacer una aplicación del acuerdo general del INE a fin de retrotraer sus efectos en beneficio del PAN y, a partir de ello, considerar que la difusión o puesta al aire de los spots de la Cruz Roja, pautados por dicho partido político, ya no es una conducta infractora, porque dejó de ser ilícita, precisamente por la vigencia del acuerdo general del INE (veintinueve de septiembre) y, por tanto, es inexistente la infracción.

Por estas razones formulo voto particular.

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO