



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-42/2021

**RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL**

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

En Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33 fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA** dictada el nueve del actual, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las **dieciocho horas con veinte minutos** del día de la fecha, el suscrito la **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando de la misma, con **firma electrónica**, constante en cuarenta páginas con texto. DOY FE. _____

EL ACTUARIO

LIC. RUBÉN GALVÁN VILLAVERDE



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-42/2021

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

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

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: ERNESTO SANTANA
BRACAMONTES, RAMÓN
CUAUHTÉMOC VEGA MORALES Y
FRANCISCO ALEJANDRO CROKER
PÉREZ.

Ciudad de México, nueve de febrero de dos mil veintiuno

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador indicado al rubro, la Sala Superior resuelve revocar el acuerdo ACQyD-INE-25/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual declaró procedente la adopción de medidas cautelares respecto de los promocionales "INT PANDEMIA EN MÉXICO V1" dentro de los tiempos que corresponden al Partido Acción Nacional en radio y televisión en el periodo de intercampaña federal.

I. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierten lo siguiente:

1. Denuncia del promocional. El dos de febrero de dos mil veintiuno¹, MORENA denunció al Partido Acción Nacional, por la difusión del spot "INT. PANDEMIA EN MÉXICO V1", en

¹ En adelante, todas las fechas corresponderán a dos mil veintiuno, salvo que se precise una diversa.

SUP-REP-42/2021

redes sociales y en sus versiones de televisión y radio, identificados con las claves RV00127-21 y RA00181-21, respectivamente, por el supuesto uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña, calumnia y vulneración al artículo 134 constitucional.

Solicitó como medida cautelar la suspensión de la transmisión del material denunciado.

2. Procedimiento especial sancionador². El tres de febrero siguiente, la Unidad Técnica tuvo por recibida la denuncia; admitió y reservó el emplazamiento.

3. Acuerdo impugnado³. El cuatro de febrero, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró procedentes las medidas cautelares por el uso indebido de la pauta y, en consecuencia, actos anticipados de campaña porque el material denunciado, en apariencia del buen derecho, corresponde con propaganda electoral cuya difusión no está permitida en la etapa de intercampaña.

4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El cinco siguiente, el Partido Acción Nacional interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

5. Registro y Turno. Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SUP-REP-42/2021. Asimismo, lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso⁴.

² Con el número de expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/37/PEF/53/2021

³ Acuerdo ACQyD-INE-25/2021

⁴ Para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



6. Escrito de tercero interesado. El seis de febrero, el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de tercero interesado.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar, admitir a trámite el medio de impugnación y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1 y 109, párrafos 1, inciso b), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó adoptar las medidas cautelares solicitadas dentro de un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Procedencia. El recurso de revisión que se examina cumple con los requisitos de procedencia previstos

SUP-REP-42/2021

en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 109, párrafo 1, inciso b) y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito, donde se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien lo promueve, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos y los agravios, así como los preceptos supuestamente vulnerados.

b. Oportunidad. La presentación del recurso se considera oportuna, toda vez que la determinación impugnada se notificó al recurrente el cuatro de febrero pasado a las veinte horas. Por tanto, si la demanda fue presentada a las diecisiete horas con cuarenta y seis minutos del cinco de febrero, es evidente que su presentación resulta oportuna, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas⁵, previstas por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c. Legitimación y personería. En la especie, el recurso de revisión fue interpuesto por parte legítima, esto es, el medio de impugnación se interpone por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Instituto Nacional Electoral, cuya calidad se encuentra reconocida por la autoridad electoral administrativa nacional.

d. Interés jurídico. El requisito se colma, porque el partido recurrente interpone el recurso en contra del acuerdo que declaró procedente la medida cautelar respecto de la transmisión de un promocional difundido en redes sociales,

⁵ Artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



así como en radio y televisión, y le ordenó la suspensión del referido material, lo cual estima derivó de la falta de un estudio exhaustivo por parte de la responsable.

e. Definitividad. Se cumple este requisito, toda vez que la resolución controvertida constituye un acto definitivo, porque en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

TERCERO. Comparecencia de tercero interesado.

Se tiene como tercero interesado a MORENA, al cumplir los requisitos legales⁶.

a. Forma. En el escrito se hace constar el nombre y la firma de quien comparece en representación del tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

b. Oportunidad. El escrito fue presentado dentro del plazo de setenta y dos horas. Ello, porque el medio de impugnación se presentó el cinco de febrero a las diecisiete horas con cuarenta y seis minutos.

CUARTO. Estudio de Fondo.

I. Promocional denunciado.

El contenido de los promocionales en televisión y radio es el siguiente:

RV00127-21 (VERSIÓN TELEVISIÓN) ⁷	
	Voz masculina: ¿Votaste por Morena?
	Voz femenina:

⁶ En términos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

⁷ Consultable en la siguiente liga

electrónica: [https://reportes-](https://reportes-siate.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00127-21.mp4)

RV00127-21 (VERSIÓN TELEVISIÓN) ⁷	
	<p><i>Es de sabios reconocer y corregir.</i></p>
	<p><i>Morena prometió un cambio a México</i></p>
	<p><i>pero trajo los peores gobiernos estatales</i></p>
	<p><i>y municipales del país.</i></p>
	<p><i>Voz masculina: Hoy somos de los países con la tasa más alta</i></p>
	<p><i>de muertes por Covid en el mundo.</i></p>
	<p><i>Sin apoyos al sector productivo</i></p>
<p><i>para cuidar los empleos y</i></p>	



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-42/2021

RV00127-21 (VERSIÓN TELEVISIÓN) ⁷	
	<i>el ingreso familiar.</i>
	<i>Todo gracias al mal manejo</i>
	<i>de morena en la pandemia.</i>
	<i>Voz femenina: A puro capricho y ocurrencia</i>
	
	<i>ya son más de ciento cincuenta mil defunciones.</i>
	<i>Voz masculina: y dos millones y medio de empleos perdidos.</i>
	<i>Llegó la hora de corregirlo.</i>

SUP-REP-42/2021

RV00127-21 (VERSIÓN TELEVISIÓN)⁷	
	
	<i>¡Cambiemos hacia el futuro!</i>
	<i>Voz femenina: Únete a acción por México.</i>
	<i>Voz femenina: PAN</i>

El promocional en su versión de televisión, también se difundió en las redes sociales Facebook y Twitter.

RA00181-21 (VERSIÓN RADIO)⁸
<p>Voz masculina: ¿Votaste por Morena?</p> <p>Voz femenina: Es de sabios reconocer y corregir. Morena prometió un cambio a México pero trajo los peores gobiernos estatales y municipales del país.</p> <p>Voz masculina: Hoy somos de los países con la tasa más alta de muertes por Covid en el mundo. Sin apoyos al sector productivo para cuidar los empleos y el ingreso familiar. Todo gracias al mal manejo de morena en la pandemia.</p> <p>Voz femenina: A puro capricho y ocurrencia ya son más de ciento cincuenta mil defunciones.</p> <p>Voz masculina: y dos millones y medio de empleos perdidos. Llegó la hora de corregirlo. ¡Cambiemos hacia el futuro!</p> <p>Voz femenina: Únete a acción por México.</p> <p>Voz femenina: PAN</p>

⁸ Consultable en la siguiente liga electrónica: <https://reportes-slate.ine.mx/pautas5/materiales/RA00181-21.mp3>



QUINTO. Consideraciones de la responsable.

La autoridad responsable determinó que el contenido de los promocionales, desde una perspectiva preliminar, se encuentra dentro de la categoría de propaganda electoral, prohibida en etapa de intercampaña.

Consideró que el promocional contiene un llamado al voto, en sus vertientes negativa y positiva, porque cuestiona a la ciudadanía que voto por MORENA en las pasadas elecciones, descalifica las acciones de la administración federal para afrontar la pandemia y concluye con la invitación a unirse al Partido Acción Nacional como opción para cambiar, lo que puede constituir el uso indebido de la pauta y actos anticipados de campaña.

Concluyó que las frases e imágenes que lo componen y la secuencia en que se presentan permiten advertir elementos objetivos, expresos e inequívocos con relación al voto en contra de un partido político y a favor de la propuesta de otra opción política para corregir los problemas y aspectos negativos.

SEXTO. Planteamiento del caso.

El Partido Acción Nacional pretende que se revoquen las medidas cautelares, porque considera que la autoridad no fue exhaustiva en el estudio del promocional denunciado, ya que, en su concepto, el spot tiene un contenido genérico y aborda temas de interés público, lo cual está permitido para el periodo de intercampaña.

En consecuencia, corresponde a esta Sala Superior determinar si es conforme a Derecho la procedencia de las medidas cautelares impuestas por la responsable.

SUP-REP-42/2021

SÉPTIMO. MARCO NORMATIVO.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

De ese modo, las actividades de los partidos políticos no se circunscriben a la postulación de ciudadanos como candidatos a ocupar cargos de elección popular, dado que, como se indicó, entre otros fines, tienen el de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Para ese propósito, las actividades que realizan tales entes públicos, fuera de los procesos electorales, se dirigen a la realización de actividades políticas, como son la capacitación de sus militantes, la obtención de nuevos adeptos y contribuir a la obtención de una sociedad mejor informada.

Asimismo, sus actividades en periodos de precampañas y campaña son de naturaleza político-electoral, motivo por el cual, los tiempos asignados para estos efectos, conforme a la Constitución Federal deben destinarse a la realización de actividades tendentes a la obtención del voto.

Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, inciso g), de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas.

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.

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

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.
- La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida

SUP-REP-42/2021

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. Este tipo de propaganda se debe difundir durante las campañas electorales.

- Los partidos políticos deben sujetarse a los tiempos que marca la ley para realizar sus actos de campaña, a fin de no contravenir el principio de equidad en la contienda.

Asimismo, esta Sala Superior ha señalado que las manifestaciones explícitas o univocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda⁹.

Así, para que se considere que un mensaje configura un acto anticipado de campaña es preciso que su contenido de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llame al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Lo anterior, considerando que la prohibición legal de realizar actos anticipados de campaña, atiende a la finalidad de prevenir y sancionar aquéllos actos que puedan tener un

⁹ Véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JRC-194/2017 y SUP-REP-146/2017



impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.

De manera que, tal como se estableció en la sentencia emitida por este órgano jurisdiccional identificada con la clave SUP-REP-146/2017, no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener el efecto ya señalado.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional estableció que el criterio para determinar si se actualiza o no los actos anticipados de campaña, a partir de la existencia de manifestaciones explícitas o unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral, se justifica considerando lo siguiente:

- a) Es un criterio objetivo que permite acotar la discrecionalidad y genera mayor certeza y predictibilidad para los sujetos obligados (partidos políticos, aspirantes, simpatizantes, militantes, precandidaturas, candidaturas, dirigentes partidistas), las autoridades y la ciudadanía.
- b) Maximiza el debate público.
- c) Se facilita el desarrollo de las actividades lícitas de los partidos y el cumplimiento de sus fines constitucionales y estrategia electoral.

Lo anterior, quedó plasmado en la Jurisprudencia 4/2018, emitida por esta Sala Superior bajo el rubro: **"ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**

SUP-REP-42/2021

OCTAVO: Estudio de los agravios

El actor considera que la autoridad responsable no fue exhaustiva en el estudio de las expresiones o manifestaciones contenidas en el material denunciado, puesto que, la inclusión de la pregunta ¿Votaste por Morena?, frase con la que inicia el promocional, no posiciona positiva o negativamente al partido político, ni responsabiliza a la ciudadanía que voto por esa opción política en procesos electorales pasados.

Sostiene que su contenido es genérico, porque aborda temas de interés público en el contexto de la pandemia con motivo del virus SARS COV 2.

Manifiesta que el promocional carece de expresiones que de manera, abierta u objetiva soliciten el voto a favor o en contra de una opción electoral, por lo que no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

En consideración de esta Sala Superior los agravios son fundados por lo que debe revocarse el acuerdo impugnado, toda vez que, de un análisis en base al marco jurídico, preliminar y en apariencia del buen derecho de los promocionales controvertidos, es posible advertir que no se aprecian características o circunstancias que acrediten el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, en el estándar de los elementos explícitos establecido con anterioridad.

Del análisis preliminar de las expresiones difundidas en el promocional denunciado, tanto en lo individual y en su conjunto, no es posible advertir de manera objetiva e



inequívoca el posicionamiento o la presentación de alguna plataforma, candidatura o precandidatura.

Tampoco existen imágenes, sonidos o texto, que se refieran a una candidatura determinada o elección en específico; ni se hace un llamamiento al voto de forma categórica y específica dirigida a determinada candidatura o tipo de elección, y no se observa de manera inequívoca que la finalidad del mensaje sea sumar votos a favor del Partido Acción Nacional o en contra de Morena.

Por lo que como fue precisado en el marco jurídico, para que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualice, será solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral.

Del promocional, se advierte que la direccionalidad de su discurso está encaminada a plantear un debate a partir de las posiciones e ideología del Partido Acción Nacional en relación con el tratamiento de las administraciones gubernamentales, específicamente respecto de la crisis de salud y crecimiento económico.

Con claridad, se aprecia que en el spot se manifiesta la posición del partido sobre la forma en que se han atendido los problemas sociales enfatizados (salud y economía) por parte de los gobiernos emanados del partido político MORENA, lo cual, forma parte del debate nacional actual en atención a la crisis sanitaria, aunado a que las manifestaciones en ese sentido se encuentran respaldadas por el derecho de libertad de expresión.

Las expresiones, así como el contexto en el que se emiten, se tratan pues de manifestaciones en las cuales el partido

SUP-REP-42/2021

denunciado hace referencia a temas de interés general. De ahí que contrario a lo determinado por la responsable, no es posible advertir un posicionamiento del Partido Acción Nacional como una opción política distinta a la de la cual emanó el actual gobierno.

Lo anterior porque este órgano jurisdiccional ha reconocido que, cuando se desarrollan procesos electorales, el debate político adquiere su manifestación más amplia y, en ese sentido, los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, lo que en este caso incluiría las acciones que ha tomado el Gobierno en turno en relación con la crisis de salud médica y de política económica.

Es decir, el material impugnado al abordar dichas temáticas, solo hace referencia a un debate actual, sin poner en riesgo la equidad en la contienda.

Cierto es que en el promocional, se expresa una crítica severa sobre las políticas públicas adoptadas para contrarrestar la emergencia sanitaria, incluso las cataloga como caprichos y ocurrencias, sin embargo, este órgano jurisdiccional ha sostenido que el debate sobre cuestiones públicas, debe realizarse en forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones en ocasiones desagradables y molestas para las personas que se desarrollan en el ámbito político, por lo que este tipo de manifestaciones no genera el dictado de una medida cautelar, al encontrarse amparada en la libertad de expresión y tampoco es posible traducirlo como un llamado al voto en su vertiente negativa, en tanto se encuentra inmersa en una línea discursiva



encaminada a exteriorizar circunstancias que acontecen en el país en los rubros de salud y economía.

Tampoco es suficiente afirmar que la interrogante inicial de la que parte el promocional –¿Votaste por Morena?– y las frases "llegó la hora de corregirlo", "Cambiemos hacia el futuro", "PAN", puedan considerarse como la base objetiva para estimar, de forma preliminar, que existió alusión directa o indirecta a llamar al voto, pues como se analizó, las expresiones y el contexto tratan de manifestaciones en las cuales el partido denunciado hace cuestionamientos a temas de interés general; debate en el que se pretende sumar tanto al electorado que votó por MORENA en proceso pasados, como a la ciudadanía en general.

En efecto, como lo establece el recurrente en sus conceptos de agravio, la frase inicial del promocional, sólo se utiliza como un punto de partida para involucrar o estimular el debate frente a cualquier público en la discusión sobre los resultados de las estrategias implementadas para afrontar la crisis sanitaria.

Por otra parte, el cambio a que se alude con las frases mencionadas, no se aprecia, objetivamente, como un mensaje dirigido a convencer a la ciudadanía que se vote o elija a ese instituto político como una alternativa, ya que el cambio al que se refiere también tiene como lectura el de operar nuevas medidas de salud, económicas y de apoyo en los ingresos, esto es, que la alusión al cambio no implica un evidente proselitismo electoral que incida en la contienda electoral.

En consecuencia, al concluirse que en los promocionales que se analizan no existe un llamado al voto en cualquiera

SUP-REP-42/2021

de sus vertientes, sino una postura centrada en el debate nacional sobre temas de salud y políticas económicas, lo cual se encuentra amparado bajo el derecho de libertad de expresión de los partidos políticos, se concluye que de igual manera no se actualizan los actos anticipados de campaña, porque en apariencia del buen derecho, los spots carecen de naturaleza electoral conforme a lo expuesto en este apartado.

Finalmente, debe señalarse que la autoridad responsable señala como precedente de su decisión de otorgar las medidas cautelares el expediente identificado con la clave SUP-REP-45/2017. Al respecto se considera no resulta aplicable, dado que las expresiones y contexto son distintos.

En esa ocasión, se advirtieron frases específicas tales como "seguro votaron por el PRI", "A ustedes solo los usan en las elecciones" "El PRI también se olvidó de Ustedes", las cuales se advirtió resultaban de carácter subjetivo y generaban la percepción de que ese partido utiliza a la ciudadanía en las elecciones, a efecto de obtener el triunfo y después existía olvido en la atención de sus necesidades, lo que tendía a descalificar a esa opción política.

Cuestión que no se advierte en el presente caso, dado que la línea discursiva contiene un mensaje abierto a la ciudadanía en cuanto a la posición del Partido Acción Nacional en relación con la emergencia sanitaria y no sobre la finalidad o utilidad por la que se busca el voto ciudadano.

Por tanto, en un análisis cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, resulta dable concluir que no existen elementos para considerar que en el contenido del



promocional, se actualizan de forma evidente los actos anticipados de campaña, de ahí que sí sea posible catalogarlo como propaganda política de contenido genérico.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se revoca el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por mayoría de votos lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado Presidente

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 10/02/2021 04:41:34 p. m.

Hash: PaTu4xI3glDC2F7iCdLN0Wm6dFg8eGsRTkap1y3Aylw=

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizafia

Fecha de Firma: 11/02/2021 05:47:29 p. m.

Hash: umXpCdwuATwYR+hj2f5ZfS7mva+tApYtD/U86ZOox+g=

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 10/02/2021 05:57:52 p. m.

Hash: oIkX/y6sbTSAp+Qgr3VaYjmW4PP9/Uf+0QmjEFGe4GE=

Magistrado

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 10/02/2021 08:02:29 p. m.

Hash: F2wLZ0vytpezAZC8uSxCGfDshQBhrSnf0Qz22D5C+zQ=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 10/02/2021 10:15:50 p. m.

Hash: /WbLWdQ+pTUaFya591OW8jdqoGrB9rD+Tni4RR7L904=

Magistrado

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 10/02/2021 05:20:59 p. m.

Hash: kBSEfg9xLUybUZPNODi0N8X9Xuy+D7zzhfpW3xgpYSY=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralf Soto Fregoso

Fecha de Firma: 10/02/2021 04:57:41 p. m.

Hash: NOq4oGPRtUGR9BCY2XNF1Rjmrz38Dh0xWZ/QcllfM/k=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: Carlos Vargas Baca

Fecha de Firma: 10/02/2021 03:56:49 p. m.

Hash: b1WhQjbnaMLPE1aIZGrCP1N4tyDt1lwXz2oJ69Yg/+o=

SUP-REP-42/2021

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-42/2021, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; ASÍ COMO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹⁰

Con el debido respeto a las señoras magistradas y los señores magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con pleno reconocimiento a su profesionalismo (a fin de expresar las razones por las que me aparto de las consideraciones sustentadas por la mayoría), formulo el presente **voto particular**.

1. Consideraciones de la mayoría

La mayoría determinó revocar el acuerdo ACQyD-INE-25/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual declaró procedente la adopción de medidas cautelares respecto de los promocionales "INT PANDEMIA EN MÉXICO V1", dentro de los tiempos que corresponden al Partido Acción Nacional en radio y televisión en el periodo de intercampaña federal.

En ese sentido, calificaron como fundados los agravios al considerar que (de un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho de los promocionales controvertidos), es posible advertir que no se aprecian características o circunstancias que acrediten el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, en el estándar de los elementos explícitos establecido con anterioridad.

Lo anterior, conforme a los siguientes argumentos:

- Del análisis preliminar de las expresiones difundidas en el promocional denunciado, tanto en lo individual y en su conjunto, no es posible advertir de manera objetiva e inequívoca el posicionamiento o la presentación de alguna plataforma, candidatura o precandidatura.

¹⁰ Colaboraron: Isaias Martínez Flores y Alejandro Arturo Martínez Flores.



- La direccionalidad de su discurso está encaminada a plantear un debate (a partir de las posiciones e ideología del Partido Acción Nacional) en relación con el tratamiento de las administraciones gubernamentales, específicamente respecto a la crisis sanitaria y el crecimiento económico.
- En el *spot* se manifiesta la posición del partido sobre la forma en que se han atendido los problemas sociales enfatizados (salud y economía) por parte de los gobiernos emanados del partido político Morena. Lo cual forma parte del debate nacional actual en atención a la crisis sanitaria, aunado a que las manifestaciones (en ese sentido) se encuentran respaldadas por el derecho de libertad de expresión.
- Es insuficiente afirmar que la interrogante inicial de la que parte el promocional “¿Votaste por Morena?” y las frases: “Llegó la hora de corregirlo”, “Cambiemos hacia el futuro”, “PAN”, puedan considerarse como la base objetiva para estimar (de forma preliminar), que existió alusión directa o indirecta a llamar al voto, pues como se analizó: las expresiones y el contexto tratan de manifestaciones en las cuales el partido denunciado hace cuestionamientos a temas de interés general. Debate en el que pretende sumar tanto al electorado que votó por Morena en procesos pasados, como a la ciudadanía en general.
- El cambio al que se alude (con las frases mencionadas) no se aprecia (objetivamente) como un mensaje dirigido a convencer a la ciudadanía que se vote o elija a ese instituto político como una alternativa, ya que el cambio al que se refiere también tiene como lectura el de instaurar nuevas medidas de salud, económicas y de apoyo en los ingresos. La alusión al cambio no implica un evidente proselitismo electoral que incida en la contienda electoral.

2. Razones del disenso

No se comparten las consideraciones de la mayoría, por las siguientes razones:

- El promocional denunciado tiene un contenido electoral.

SUP-REP-42/2021

- El contenido del promocional sí configura los anticipados de campaña.

En mi perspectiva, se deben **desestimar** los argumentos del partido recurrente y **confirmar** el acuerdo impugnado, debido a que fue correcta la conclusión de la autoridad responsable de que, de manera preliminar, el promocional denunciado es de naturaleza electoral y, en consecuencia, configura los actos anticipados de campaña.

2.1. Marco normativo

a. Propaganda en periodo de intercampaña

El artículo 41, base III de la Constitución general prevé que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso (de forma permanente) de los medios de comunicación social como parte de sus prerrogativas, especificándose la forma de distribución de los mensajes y programas de los partidos, y de las autoridades electorales.

Los partidos políticos y candidatos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social (durante las distintas etapas de los procesos electorales), a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico.

La intercampaña transcurre: del día siguiente en que terminan las precampañas al día previo de inicio de las campañas correspondientes. En este periodo los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo en radio y televisión (repartido de forma igualitaria), el cual debe ser empleado para la transmisión de mensajes genéricos.¹¹

Ha sido criterio de esta Sala Superior que el contenido de los mensajes que puedan difundir los partidos políticos en radio y televisión durante la etapa de intercampaña, debe corresponder a la naturaleza de la propaganda política.¹²

Esto es, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben usar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir (de forma exclusiva) mensajes de

¹¹ Criterio sostenido en la sentencia pronunciada en el recurso SUP-REP-31/2016.

¹² Criterio sostenido en la sentencia pronunciada en el recurso SUP-REP-109/2015.



propaganda política en los que se presente la ideología del partido; con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

La difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, pues tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

En el mismo sentido, la Sala Superior ha considerado que es lícito que un partido (en sus mensajes) aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está ampliamente tutelado por el derecho de libertad de expresión. Lo cual implica, adicionalmente, el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas, en función de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.¹³

Cuando se difunda un mensaje, ya sea por radio y/o televisión, los partidos políticos deben abstenerse de incluir elementos con tendencia a exaltar (frente a la ciudadanía) una candidatura o instituto político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales (por medio de la exposición de elementos coincidentes con su plataforma electoral), que inciten al electorado a favorecer a una determinada opción política (partido o candidato) en el escenario electoral.

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

Se han destacado algunos elementos para el análisis de los promocionales difundidos en intercampañas, a saber:¹⁴

¹³ Criterio sostenido en la sentencia pronunciada en el recurso SUP-REP-36/2021.

¹⁴ Criterio sostenido en la sentencia pronunciada en el recurso SUP-REP-45/2017.

SUP-REP-42/2021

- Es válido que se incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor (o en contra) o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.
- La alusión genérica al cambio (o a la continuidad de una política pública) no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral como para adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.
- Se permite la difusión de cuestionamientos o logros de la actividad gubernamental.
- El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.

b. Actos anticipados de campaña

Los actos de campaña, en términos del artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son actos de expresión que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contienen llamados expesos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.¹⁵

Esta Sala Superior ha considerado que para configurar los actos anticipados de precampaña y campaña es necesario que se cumplan los siguientes elementos:

a) Personal. Se refiere a que los actos o expresiones sean realizados por los aspirantes, precandidatos, partidos políticos, candidatos, militantes, simpatizantes o terceros, antes del inicio formal de las campañas.

b) Temporal. Consiste en que dichos actos o expresiones acontezcan antes del inicio formal de las campañas.

¹⁵ En términos de la tesis de jurisprudencia 2/2016, de rubro: "**ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**".



c) Subjetivo. Consistente en que dichos actos o expresiones tengan como propósito fundamental mejorar la imagen de los ciudadanos o militantes, entre los que se encuentran reuniones públicas, asambleas y debates. O bien presentar una plataforma electoral y promover a un ciudadano para obtener la postulación a una candidatura o cargo de elección popular.

Respecto al elemento subjetivo, esta Sala Superior ha construido¹⁶ una línea jurisprudencial, en la que señala que debe reunir dos características:

a) Que las manifestaciones sean explícitas e inequívocas, es decir, que de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llamen al voto en favor o en contra de una persona o partido político, publicitar plataformas o posicionar una candidatura; y

b) Que las manifestaciones trasciendan al electorado.

Para concluir que una expresión actualiza un supuesto prohibido por la ley, de manera preliminar se debe verificar si la comunicación, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad: llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura.

En este sentido, coincido (aunque con razones adicionales) con la conclusión de la autoridad responsable que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido corresponde a propaganda electoral, cuya difusión no puede realizarse durante la etapa de intercampañas.

El contenido del material denunciado es el siguiente:

¹⁶ Conforme a la tesis de jurisprudencia 4/2018, de rubro: **"ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)."**

SUP-REP-42/2021

RA00181-21 [versión Radio]
Voz masculina: ¿Votaste por Morena?
Voz femenina: Es de sabios reconocer y corregir. Morena prometió un cambio a México pero trajo los peores gobiernos estatales y municipales del país.
Voz masculina: Hoy somos de los países con la tasa más alta de muertes por Covid en el mundo. Sin apoyos al sector productivo para cuidar los empleos y el ingreso familiar. Todo gracias al mal manejo de Morena en la pandemia.
Voz femenina: A puro capricho y ocurrencias ya son más de ciento cincuenta mil defunciones.
Voz masculina: y dos millones y medio de empleos perdidos. Llegó la hora de corregirlo. ¡Cambiamos hacia el futuro!
Voz femenina: Únete a acción por México.
Voz femenina: PAN.

2.2. Preliminarmente, la difusión del promocional denunciado constituye un uso indebido de la pauta

Como lo anticipé, compartiendo las consideraciones de la responsable, advierto que el promocional no es de carácter político porque si bien expone diversos temas de interés general que se relacionan con los gobiernos de un instituto político, la gestión gubernamental (en el contexto de la pandemia) y el empleo, también es cierto que se advierten elementos que tienden a posicionar al propio partido político (o a una posible candidata o candidato) en relación con la elección federal en curso. En el contexto cautelar y preliminar en el que se realiza el estudio del promocional denunciado, es dable suponer que los mismos están dirigidos a obtener un posicionamiento mediante la descalificación de otro partido político.

Ha sido criterio de esta Sala Superior que para efectos de establecer si determinada propaganda que se presente como genérica (es o no de carácter electoral, a nivel preliminar y cautelar), debe analizarse en su contexto interno (contenido) y externo (difusión), pues no basta que de manera explícita se resalte al partido que ordenó su difusión, sus candidatos o a sus propuestas de campaña, con el ánimo de posicionarse en el electorado. También se podría configurar el carácter de propaganda electoral cuando se adviertan elementos que permitan suponer que la finalidad del mensaje es generar una imagen negativa de otro contendiente en el proceso electoral correspondiente de que se trate, con el ánimo de restarle preferencias.



En esos términos, las expresiones empleadas en los mensajes que se presentan como genéricos deben analizarse en su contexto, en relación con los restantes elementos visuales, auditivos, gráficos y lingüísticos que componen el promocional en cuestión, pues solamente así (al carecerse de mayores elementos de prueba), se podría estar en posiciones de establecer, de manera cautelar, el carácter del promocional denunciado.

A mi juicio el promocional denunciado, de forma preliminar, es de tipo electoral conforme a las siguientes razones:

- El promocional contiene un llamado al voto (en sus vertientes negativa y positiva), como se advierte de las frases: “¿Votaste por Morena?”, “Es de sabios reconocer y corregir. Morena prometió un cambio a México, pero trajo los peores gobiernos estatales y municipales del país”. Y con el hecho de concluir el promocional con la frase: “Llegó la hora de corregirlo. ¡Cambiemos hacia el futuro! Únete a acción por México”, seguido del logotipo del PAN.
- De las frases referidas se advierte (preliminarmente) exaltar frente a la ciudadanía al partido político emisor, con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales.
- La alusión al cambio de una política pública no es genérica, pues se menciona de forma expresa a un partido político con el ánimo de generar una imagen negativa frente al instituto político emisor del mensaje.
- En el caso concreto, el promocional denunciado hace un llamado al voto contrario al partido Morena. Esto, por el contenido del mensaje y de manera preliminar, no sólo abarca una crítica a la gestión gubernamental (lo cual en principio es válido en intercampañas), sino que además contiene otros elementos que, en conjunto, transmiten el mensaje de no votar por el partido Morena y hacerlo a cambio por el PAN.

En esos términos, contrario a lo que aduce el inconforme, se comparte la conclusión de la responsable que en el caso se configura un uso indebido de la pauta.

2.3. Preliminarmente, la difusión del promocional denunciado sí constituye actos anticipados de campaña

SUP-REP-42/2021

Por otra parte, también coincido en que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, sí se configuran los actos anticipado de campaña.

Ciertamente, respecto de los elementos personal y temporal se cumplen, porque el material denunciado corresponde a la pauta que difunde el PAN dentro del proceso electoral federal en curso y en la etapa de intercampañas del mismo.

Ahora bien, de manera adicional a lo sostenido por la responsable y por ser un agravio expuesto por el recurrente, advierto que, dado que el contenido del mensaje, éste no se encuentra amparado por la libertad de expresión.

En principio, esta Sala Superior ha considerado que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de las demás opciones políticas.

Además, se ha sostenido que no se considera una infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones (apreciadas en su contexto), aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.¹⁷

Contrario a lo sostenido por el partido recurrente, del análisis contextual y de manera preliminar, se acredita el elemento subjetivo porque la finalidad del promocional denunciado no es difundir ideas, críticas o manifestaciones en torno a temas de interés general (propias de todo sistema democrático), sino la intención de llamar a no votar por Morena y con ello se rompa el principio de equidad de la contienda en favor de otros partidos políticos.

Efectivamente, del análisis preliminar de las expresiones difundidas en el promocional denunciado (tanto en lo individual y en su conjunto), es

¹⁷ Criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia 46/2016, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS".



posible advertir de manera objetiva e inequívoca el posicionamiento del partido político.

Asimismo, el mensaje hace un llamamiento al voto de forma categórica y específica dirigida a un determinado tipo de elección. Y de manera inequívoca la finalidad del mensaje es sumar votos a favor del PAN y en contra de Morena.

Del análisis preliminar del contenido del promocional denunciado, se advierte que su finalidad no es solo una crítica a la gestión gubernamental, sino que existen otros elementos que (en conjunto) transmiten el mensaje de no votar por el partido Morena y votar por el PAN.

Las frases empleadas en el promocional generan en el electorado la imagen de que fue un error haber votado por el partido afectado, consecuencia de ello son la mala gestión gubernamental, manejo inadecuado de la pandemia, de las defunciones por esta causa y el desempleo.

Situaciones que, desde la perspectiva del promocional, son generadas por el propio electorado al haber votado por el partido político aludido en tal promocional, por lo que dirige el mensaje en el sentido de que si se votó por Morena: "Es de sabios reconocer y corregir". Concluye el mensaje con la frase: "Llegó la hora de corregirlo. ¡Cambiemos hacia el futuro!", seguido del texto "Únete a acción por México" y el emblema del PAN Partido Acción Nacional. Esto lleva a concluir que la corrección a esos problemas derivará de votar por el PAN, con lo cual se posiciona dicho partido político.

Por tales razones, se considera que (de manera preliminar) el mensaje denunciado acredita el elemento subjetivo, es decir, los actos anticipados de campaña.

Por las consideraciones expuestas, de manera respetuosa, me aparto de las consideraciones aprobadas por la mayoría y emito el presente voto **particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 10/02/2021 05:58:20 p. m.

Hash: QZvAa3XiyNyU4tp9rhHQLUegrjqEfrIT8GFZ1PVK4gw=

SUP-REP-42/2021

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE: SUP-REP-42/2021¹⁸

En el presente voto particular¹⁹ expongo las razones por las que no comparto la postura de la mayoría que resolvió revocar la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en la que declaró la procedencia de la adopción de medidas cautelares respecto de los promocionales "INT PANDEMIA EN MÉXICO V1" difundidos por el Partido Acción Nacional²⁰ en radio y televisión²¹.

A mi juicio, atendiendo a un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales implicados sí pueden constituir un uso indebido de la pauta y, en consecuencia, generar actos anticipados de campaña, pues, en mi opinión, su contenido llama explícitamente a votar a favor del PAN y en contra de MORENA, por ello, considero que la adopción de las medidas cautelares dictada por la responsable resulta apegada a Derecho y sobre todo a los criterios emitidos por el pleno de esta Sala Superior.

1. Postura mayoritaria

Para la mayoría de esta Sala Superior fue incorrecto que la responsable concediera la medida cautelar solicitada y, por consiguiente, concluyó que los agravios hechos valer por el PAN son fundados debido a que en los promocionales controvertidos no se aprecian características o circunstancias que acrediten elementos explícitos de actos anticipados de campaña.

La mayoría consideró que las expresiones difundidas en los promocionales tanto en lo individual como en conjunto no contienen de manera objetiva e inequívoca el posicionamiento de alguna plataforma, candidatura o precandidatura. Tampoco se hace un llamado al voto de forma categórica o específica con respecto a alguna candidatura o

¹⁸ Colaboraron en la elaboración de este documento Alan Daniel López Vargas, Alfonso Dionisio Velázquez Silva y Javier Ortiz Flores.

¹⁹ Emitido con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁰ En lo sucesivo PAN.

²¹ Promocionales identificados con las claves RA00181-21 y RV00127-21, respectivamente.



elección, además de que no se observa que la finalidad del mensaje sea sumar votos a favor del PAN o en contra de MORENA.

De igual manera, la mayoría considera que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral. Como en los promocionales solamente se manifiesta la posición del PAN con respecto a la forma en que el gobierno de MORENA ha actuado ante la crisis de salud y el crecimiento económico, la mayoría estima que no se perciben manifestaciones explícitas con respecto a alguna finalidad electoral.

En este sentido, la mayoría estima que el material impugnado aborda dichos temas solo como referencia a un debate actual, sin poner en riesgo la equidad de la contienda, puesto que esta Sala Superior ha sostenido en casos anteriores que el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse en forma vigorosa, abierta y siempre amparado por la libertad de expresión.

Asimismo, la mayoría considera que no es suficiente afirmar que las frases del promocional: “¿Votaste por MORENA?”, “llegó la hora de corregirlo”, “Cambiemos hacia el futuro” y “PAN” puedan considerarse como una base objetiva para estimar que “**existió alusión directa o indirecta a llamar al voto**” (énfasis añadido), pues esas expresiones son manifestaciones y cuestionamientos sobre temas de interés general, tanto del electorado que votó por MORENA en los procesos pasados, como de la ciudadanía en general.

Finalmente, en la resolución aprobada se considera que en esas frases no se aprecia de manera objetiva un mensaje dirigido a convencer a la ciudadanía que vote a favor del PAN, debido a que el cambio al que se refiere el promocional también tiene como lectura el de aplicar nuevas medidas de salud y de política económica, por lo que la alusión al cambio no implica proselitismo que incida en la contienda electoral.

2. Promocionales denunciados

Los contenidos de los promocionales bajo análisis son los siguientes:

SUP-REP-42/2021

Contenido visual²²



Contenido auditivo²³

Voz masculina: ¿Votaste por MORENA?

Voz femenina: Es de sabios reconocer y corregir. MORENA prometió un cambio a México, pero trajo los peores gobiernos estatales y municipales del país.

Voz masculina: Hoy somos de los países con la tasa más alta de muertes por COVID en el mundo. Sin apoyos al sector productivo para cuidar los empleos y el ingreso familiar. Todo gracias al mal manejo de MORENA en la pandemia.

²² Imágenes correspondientes al promocional identificado como RV00127-21.

²³ Audio de los promocionales RV00127-21 y RA00181-21.



Voz femenina: A puro capricho y ocurrencia ya son más de ciento cincuenta mil defunciones.

Voz masculina: y dos millones y medio de empleos perdidos. Llegó la hora de corregirlo. ¡Cambiemos hacia el futuro!

Voz femenina: Únete a acción por México.

Voz femenina: PAN

3. Razones del disenso

Disenso de la postura mayoritaria, puesto que, como lo precisé al inicio de este voto particular, considero que el contenido de los promocionales a examen, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, incluyen un llamamiento expreso al voto y sí pueden generar actos anticipados de campaña.

3.1. Régimen jurídico sobre los actos anticipados de campaña

Esta Sala Superior ha sostenido que las manifestaciones explícitas e inequívocas²⁴ de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda²⁵.

Para considerar que una expresión o mensaje actualiza un supuesto prohibido por la ley –en especial, el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña– la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, –de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad– llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publica plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Se debe tener en cuenta que la autoridad electoral tiene como finalidad prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y de la legalidad.

²⁴ Esta Sala Superior ha sostenido que en un estándar del llamado expreso al voto (*express advocacy*), debe analizarse que las expresiones o manifestaciones denunciadas trasciendan al electorado y se apoyen, de manera ejemplificativa, en las palabras siguientes: "vota por", "elige a", "apoya a", "emite tu voto por", "[X] a [tal cargo]; "vota en contra de"; "rechaza a", o cualquier otra que haga referencia clara a una solicitud del voto en un determinado sentido.

²⁵ Véase SUP-JRC-194/2017.

SUP-REP-42/2021

Por ello, para el análisis de los actos anticipados de campaña, sobre todo en un estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, **resulta más objetivo y funcional que solo se sancionen aquellas expresiones que se apoyen en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral**, con la intención de lograr un electorado mayor informado del contexto en el cual emitirá su voto.

Asimismo, esta Sala Superior ha razonado que el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del contexto integral del mensaje y las demás características expresas de los contenidos para determinar si las emisiones, programas, *spots* o mensajes constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien – como lo señala la jurisprudencia– un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”²⁶.

Es decir, para determinar si un mensaje posiciona o beneficia electoralmente a una persona obligada, los tribunales deben determinar si la difusión del mensaje puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva o negativa para una campaña. En otras palabras, precisar si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto, para evitar, por un lado, conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales y, por otro, realizar un análisis mediante criterios objetivos²⁷.

Es importante señalar que este órgano jurisdiccional federal ha sostenido²⁸ que en el estudio de los promocionales difundidos en intercampañas, debe considerarse lo siguiente:

- a) Se pueden incluir referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor o en contra de opciones políticas en los

²⁶ De acuerdo a lo expresado en la jurisprudencia 4/2018 de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

²⁷ Véase SUP-REP-700/2018.

²⁸ Véase SUP-REP-52/2018.



promocionales.

- b) La alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral como para adoptar una medida cautelar, puesto que no es un llamamiento al voto.**
- c) Se permite la difusión de cuestionamientos a la actividad gubernamental.**
- d) El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.**

De esta manera, a partir de los criterios de esta Sala Superior, es válido que los desplegados o promocionales de intercampañas incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, de entre ellas, cuestiones relacionadas con el cambio o la alternancia política, o bien de críticas generales a ciertas políticas públicas, sin que ello implique en principio un posicionamiento indebido. Esto es, siempre y cuando **no hagan un uso explícito de llamados a votar a favor o en contra de una opción política o de equivalentes funcionales.**

3.2. El mensaje de los promocionales objeto de estudio sí contiene elementos que, de manera preliminar, implican un llamamiento a votar en contra de MORENA y a favor del PAN

En oposición a la postura mayoritaria, considero que la determinación adoptada en el Acuerdo ACQyD-INE-25/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es una resolución apegada a los criterios de esta Sala Superior, y, en ese sentido, debió confirmarse, por ser conforme a Derecho.

Del análisis preliminar del mensaje de los promocionales difundidos es posible advertir expresiones que, por sí mismas, hacen un llamamiento expreso a votar en contra de MORENA y, posteriormente, conforme a la línea discursiva, una invitación a votar a favor del PAN.

SUP-REP-42/2021

Lo anterior es así, pues, por principio, el uso de la expresión “*¿Votaste por MORENA?*” seguida de la frase “*es de sabios reconocer y corregir*”, explícita y funcionalmente contienen un mensaje que llama a votar en contra del partido en el Gobierno. Lo anterior se corrobora con el desarrollo del promocional en el que se hace uso de manifestaciones relacionadas con el mal manejo en materia económica y de salud por la pandemia provocada por el virus COVID-19.

En la línea del mensaje, una vez que se cuestiona el proceder del actual Gobierno y se llama a corregir la determinación ciudadana del sufragio a favor de MORENA en las elecciones pasadas, los promocionales exponen las siguientes frases: “*llegó la hora de corregirlo, ¡Cambiemos hacia el futuro!, únete a acción por México*” y, de forma inmediata, se hace referencia al PAN. Estas expresiones, de una interpretación natural y bajo un análisis preliminar constituyen referencias encaminadas a favorecer al partido emisor del promocional y, por lo tanto, tendientes a modificar las preferencias electorales de la ciudadanía.

Lo anterior es así, ya que el uso de la palabra “*votaste*” en el marco de una intercampaña, aun y cuando se utilice en modo interrogativo, es un elemento discursivo clave (una palabra *mágica*), al significar, en conjunción con los otros elementos del mensaje, en una interpretación natural del promocional, un mensaje **manifiesto e inequívoco** de rechazo electoral a un partido y de apoyo a otro.

Además, por si lo anterior no fuera suficiente, el contexto general del mensaje reviste características que, de manera preliminar, en mi opinión, acreditan el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, al contrario de lo que la mayoría del pleno sostiene.

En efecto, desde una valoración provisional y bajo la apariencia del buen derecho, considero que también del contexto integral del promocional puede advertirse que se actualiza un llamado al voto tanto en sentido negativo hacia MORENA como positivo hacia el PAN, porque la pregunta con la que se inicia el promocional está direccionada con toda claridad al electorado que votó por MORENA, para luego destacar los problemas y hechos negativos provocados por el Gobierno emanado de dicha opción política, para finalmente hacer una propuesta de cambio a favor del PAN.



Por las razones anteriores, desde mi perspectiva, resultan equivocadas las consideraciones de la postura mayoritaria en las que se estima que no es posible advertir un posicionamiento del PAN como una opción política distinta a la de MORENA, de la cual emana el Gobierno actual, o que la frase inicial del promocional se utilice como un punto de partida para involucrar o estimular el debate, pues si bien se realiza una crítica severa al manejo de las políticas públicas en materia económica y de salud, el núcleo del mensaje, el uso de una expresión inequívoca y el contexto en que se dan –es decir durante el periodo de intercampañas– generan un llamamiento al voto a favor del PAN y en contra de MORENA.

Consecuentemente, considero que los promocionales denunciados son de naturaleza electoral, los cuales –bajo un análisis preliminar y atendiendo a la apariencia del buen Derecho– son susceptibles de transgredir los principios de equidad en la contienda y legalidad y, en consecuencia, la posible actualización de actos anticipados de campaña; en el entendido de que una determinación de su legalidad corresponderá a un análisis en el fondo, y no del presente recurso sobre una medida cautelar.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 10/02/2021 05:21:10 p. m.

Hash: agNdXfcmQexgROqzhIYdKOg1yIByBkFXuKIESEeclNA=

