

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-26/2018 Y
SUS ACUMULADOS

ACTORES: ENCUENTRO SOCIAL Y
OTROS

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

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE
M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: FERNANDO
ANSELMO ESPAÑA GARCÍA Y
KARINA QUETZALLI TREJO TREJO

Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en los recursos citados al rubro, en el sentido de **REVOCAR** el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹, a través del cual se concedió la sustitución del promocional “PASO FIRME” en sus versiones de radio y televisión pautado por el Partido Revolucionario Institucional² para la etapa de intercampaña en el proceso electoral en curso.

¹ En adelante Comisión responsable.

² En adelante PRI.

R E S U L T A N D O

Antecedentes. De los hechos narrados por los actores en sus escritos de demanda, y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Solicitud de sustitución de spot. El nueve de febrero del año en curso, el PRI solicitó al Comité de Radio y Televisión³ y a la Comisión responsable, ambas del Instituto Nacional Electoral⁴, la sustitución de un spot identificado como “PASO FIRME” pautado para su difusión en la etapa de intercampaña del actual proceso electoral federal.

II. Respuesta del Comité. El mismo día, por oficio INE/DEPPP/DE/DATE/0531/2018, firmado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, en su calidad de Secretario Técnico del Comité, se informó a dicho instituto político, la imposibilidad por parte de ese órgano de sustituir el spot aludido, pues a la fecha se encontraba impedido para realizar modificaciones fuera del esquema de transmisión electoral.

En ese sentido, se le indicó que la única autoridad competente para ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de la normativa electoral, es el Consejo General y la Comisión

³ En adelante Comité.

⁴ En adelante INE.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

responsable, de conformidad con el artículo 163, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵.

III. Remisión de la solicitud a la Comisión responsable. En virtud de la respuesta aludida, habida cuenta de que la solicitud se dirigía tanto al Comité como a la Comisión responsable, el Comité sometió a consideración de la Comisión responsable dicha solicitud.

IV. Acuerdo impugnado. El diez de febrero del presente año, la Comisión responsable concedió la sustitución del promocional “PASO FIRME” en sus versiones de radio y televisión pautado por el PRI para la etapa de intercampaña en el proceso electoral en curso por el denominado “CORRE LA VOZ”.

V. Recursos de apelación. Inconformes con el acuerdo de mérito, los días trece y catorce de febrero del año en curso, los partidos: Encuentro Social, Acción Nacional y MORENA, respectivamente, interpusieron recursos de apelación.

VI. Turno. Por acuerdos de dieciséis y dieciocho de febrero del presente año, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes SUP-RAP-26/2018, SUP-RAP-27/2018 y SUP-RAP-28/2018, respectivamente, y turnarlos a la

⁵ En adelante LEGIPE.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

Ponencia a su cargo, para sustanciarlos y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

VII. Comparecencia. El dieciséis de febrero de la presente anualidad, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, Miguel Orozco Gómez, en su carácter de representante legal de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, presentó un escrito, en la vía de *amicus curiae* o “amigo del tribunal”, ofreciendo a esta Sala su opinión en relación con el acuerdo impugnado.

VIII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió a trámite los medios de impugnación al rubro citados y, al encontrarse debidamente integrados los expedientes, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes autos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver estos medios de impugnación, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶; 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁷; así

⁶ En adelante Constitución Federal.

⁷ En adelante Ley Orgánica.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

como en los numerales 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁸.

Lo anterior, porque se trata de recursos de apelación interpuestos por partidos políticos nacionales, a fin de impugnar un acuerdo dictado por la Comisión responsable, relacionado con la sustitución de un promocional en radio y televisión, para el periodo de intercampaña.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda, la Sala Superior advierte que los promoventes controvierten el Acuerdo ACQD-INE-27/2018 aprobado por la responsable.

Esto es, las partes impugnan el mismo acto y señalan a la misma autoridad responsable.

En este contexto, existe conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, expedita y completa, los expedientes identificados, con fundamento en lo previsto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional, es conforme a Derecho acumular los recursos de apelación SUP-RAP-27/2018 y SUP-RAP-28/2018 al diverso recurso de apelación

⁸ En adelante Ley de Medios.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

SUP-RAP-26/2018, por ser éste el primero que fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior y, en consecuencia, registrado en primer lugar en el Libro de Gobierno.

Por lo anterior, la Secretaría General debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, a los expedientes de los recursos de apelación acumulados.

TERCERO. Tercero Interesado. Debe tenerse como tercero interesado al PRI, quien compareció como tercero interesado en los recursos de apelación SUP-RAP-26/2018 y SUP-RAP-28/2018, ya que sus escritos cumplen con los requisitos de procedencia previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente.

1. Forma. Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable y en los mismos: se hace constar el nombre del tercero interesado; su domicilio para recibir notificaciones, y la firma autógrafa de su representante.

2. Oportunidad. Los escritos se presentaron dentro del plazo de setenta y dos horas a que se refiere el artículo 17, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, ya que la publicación de los medios de impugnación se realizó, el primero, del trece de febrero, a las diecisiete horas, a las diecisiete horas del dieciséis de ese mismo mes, y el segundo del quince de febrero, a las doce horas, a las doce horas del dieciocho de ese

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

mismo mes; por lo que, si los escritos se presentaron el dieciséis de febrero del año en curso a las dieciséis horas con treinta y un minutos, es evidente que se encuentran dentro del plazo legal.

3. Legitimación y personería. Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que los escritos fueron interpuestos por el PRI, por conducto de su representante propietaria ante el Consejo General del INE, personería que se encuentra acreditada ante dicha autoridad administrativa electoral.

4. Interés jurídico. El PRI cumple con este requisito, ya que cuenta con un interés contrapuesto al de los partidos Encuentro Social⁹ y MORENA.

CUARTO. Escrito *amicus curiae* o “amigo del tribunal”. Mediante escrito presentado ante la Sala Superior, Miguel Orozco Gómez, quien se ostenta como representante de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, compareció en vía de “*amigo del tribunal*”, con la finalidad de expresar consideraciones que la citada Cámara sostiene en relación con el acuerdo reclamado.

El *amicus curiae* o “amigo del tribunal” es una figura jurídica que ha sido adoptada por ciertos tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte

⁹ En adelante PES.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Constitucional de la República Sudafricana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁰.

En el entendido de que si bien los argumentos planteados **no son vinculantes**, implican una herramienta de participación en el marco de un estado democrático de derecho en los que se allegue de conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de una Nación.

En ese tenor, la Sala Superior considera que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la *litis* es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales¹¹, es factible la intervención de terceros ajenos al juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o “amigo del tribunal”, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

Ahora bien, dichos escritos se estimarán procedentes, siempre y cuando se presenten: **1)** por una persona física o jurídica

¹⁰ En el artículo 2, párrafo 3, del Reglamento Interno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y 36, párrafo 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, se define al *amicus curiae* como la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o que formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia a favor de una mejor administración de justicia.

¹¹ Entre otros, en cuestiones que se relacionen con el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales como igualdad de género y no discriminación, libertad de expresión, equidad y permanencia efectiva de los cargos de elección popular, o bien respecto a ciertos grupos históricamente discriminados como, por ejemplo, grupos indígenas.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

ajena a los intereses de las partes de la controversia¹², **2)** antes de que se emita la sentencia respectiva¹³, **3)** con la finalidad o intención de aportar elementos fácticos o conocimientos especializados, ya sean sobre una ciencia o técnica, que sean ajenos a este órgano jurisdiccional, pero pertinentes para una mejor toma de decisión judicial y **4)** con la documentación o manifestaciones idóneas de las que se adviertan que cuentan con la experiencia o pericia para aportar dichos elementos o conocimientos a este órgano jurisdiccional¹⁴.

En el caso, se estima importante señalar que en el escrito que presentó el representante de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos a los que cuenta este órgano jurisdiccional, o bien que se aportaran conocimientos técnicos en relación con las complicaciones generadas con la sustitución de pautados que pudieran ser tomados en consideración al momento de resolver el medio de impugnación.

Por el contrario, los argumentos que plantea la referida Cámara están encaminados a cuestionar el acuerdo reclamado, en los que esencialmente alegan que a su consideración se vulnera flagrantemente el principio de legalidad, en razón de que las autoridades únicamente pueden actuar cuando la ley se los

¹² Véase SUP-JDC-1172/2017 y acumulados.

¹³ Véase jurisprudencia 17/2014, de rubro "**AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS**".

¹⁴ Véase SUP-RAP-719/2017.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

permita, y en el caso, indebidamente se crea un mecanismo alternativo al establecido en la normatividad electoral (1), o bien, se adicionan nuevas hipótesis de procedencia de las medidas cautelares (2), además de que se violenta la finalidad de las medidas cautelares que es prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, pues ahora se permiten para corregir errores o estrategias políticas (3), todo lo cual estima que le genera incertidumbre al gremio de radio y televisión, pues con la mera solicitud, podrán en cualquier tiempo alterar o modificar las pautas.

En ese orden de ideas, se considera que dicho escrito no reúne las características de “amigo del tribunal”, pues uno de los elementos referidos es precisamente la aportación de conocimientos ajenos a este órgano jurisdiccional, de ahí que sea improcedente la admisión y análisis del escrito presentado.

Con independencia de lo anterior, el presente asunto se resolverá bajo los principios que conforme a derecho correspondan.

QUINTO. Precisión del acto reclamado. Resulta conveniente precisar que el acto reclamado en la presente instancia es el Acuerdo ACQD-INE-27/2018, emitido el diez de febrero del año en curso por la Comisión responsable, a través del cual, en atención a la solicitud formulada por el PRI, ordenó la

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

sustitución del promocional “PASO FIRME” en sus versiones de radio y televisión, por el denominado “CORRE LA VOZ”.

Ahora bien, del análisis de los escritos iniciales de demanda, se estima pertinente aclarar desde este momento que el reclamo de los recurrentes se reduce, esencialmente, en determinar si la autoridad responsable tenía facultades legales para ordenar dicha sustitución y, en caso de tenerlas, si para atender dicha solicitud debía observar las reglas establecidas para los procedimientos especiales sancionadores y las medidas cautelares.

En tal virtud, la materia de los medios de impugnación que nos ocupan sólo está constreñida a la competencia y procedimiento seguido por la autoridad.

SEXTO. Causal de improcedencia. En cuanto a la causal de improcedencia invocada por el PRI, consistente en que el acto impugnado se ha consumado de manera irreparable, con base en que el promocional sustituido motivo de la litis no se encuentra vigente, esta Sala Superior la considera **infundada**.

Lo anterior, toda vez que dicho ente político parte de una premisa inexacta, en tanto que en caso de revocarse el acuerdo reclamado no se podría ordenar la transmisión del promocional sustituido “PASO FIRME” en virtud de que el periodo de transmisión de éste ya culminó; sin embargo, contrario a su

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

consideración, en los presentes medios de impugnación no se encuentra cuestionada la licitud o ilicitud de algún promocional ni se advierte la pretensión por parte de los recurrentes de que se transmita o no un promocional.

Habida cuenta de que como fue precisado en el apartado que antecede, la litis, en esencia, consiste en determinar si la Comisión responsable tiene competencia para atender las solicitudes formuladas por los partidos políticos en los que se pida la sustitución de promocionales fuera del límite establecido en el calendario para la entrega de materiales por parte de los partidos políticos en las que se haga valer el argumento de que podrían contravenir las normas sobre propaganda política o electoral, así como para ordenar su sustitución, y en su caso, si dichas solicitudes deben atenderse de conformidad con las reglas establecidas para los procedimientos especiales sancionadores y las medidas cautelares.

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención de que las causales de improcedencia constituyen limitaciones al derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional, por lo que se debe exigir que sean manifiestas e indubitables, esto es, deben advertirse en forma clara, ya sea del escrito de demanda, de los documentos que a la misma se adjunten, o de las demás constancias que obren en autos, de tal forma que, sin entrar al examen de los agravios expresados por la parte

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

actora y las demás pretensiones del enjuiciante, no haya duda en cuanto a su existencia.

En ese orden de ideas, de estimar que el que se haya dejado de transmitir el promocional sustituido pueda dejar sin materia el presente medio de impugnación conllevaría a dejar fuera del control jurisdiccional el acto impugnado, pues no existe algún otro momento en que pudiera ser analizado, lo cual resultaría contrario al principio de acceso a la justicia, respecto del cual este órgano jurisdiccional se encuentra obligado a velar por su debida observancia.

Con base en lo expuesto, y como se adelantó, se estima infundada la causal de improcedencia en estudio.

SÉPTIMO. Requisitos de procedibilidad. Los medios de impugnación cumplen los requisitos de procedibilidad, previstos en los artículos: 7, párrafo 1, 8; 9, apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y, 45, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. Está cumplido, porque las demandas de los recursos se presentaron por escrito, en los que se hace constar la denominación de los partidos políticos apelantes, así como el nombre y la firma autógrafa de quienes promueven en su nombre y representación, respectivamente, y los demás requisitos legales exigidos.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

b) Oportunidad. Los medios de impugnación se promovieron oportunamente, porque tanto el PES como el Partido Acción Nacional¹⁵ presentaron las demandas el trece de febrero del año en curso, mientras que MORENA la presentó el catorce de febrero, por lo que si el acuerdo impugnado fue aprobado por la Comisión responsable el diez de febrero del año en curso, su promoción resulta oportuna.

c) Legitimación y personería. Dicho requisito está satisfecho, pues los recursos de apelación fueron interpuestos, por el PES, el PAN y MORENA, por conducto de Ernesto Guerra Mota, Eduardo Ismael Aguilar Sierra y Horacio Duarte Olivares, en su calidad de representantes ante el Consejo General del INE, respectivamente; personería que les fue reconocida por la autoridad responsable al rendir los correspondientes informes circunstanciados, conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

d) Interés jurídico. Está colmado este requisito, toda vez que los partidos recurrentes tienen derecho para impugnar lo determinado por la autoridad responsable, debido a que cuentan con interés legítimo para hacerlo, ya que defienden derechos difusos, pues la naturaleza del acto controvertido se encuentra directamente relacionada con el proceso electoral

¹⁵ En adelante PAN.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

federal 2017-2018 y aluden una posible afectación a los principios que lo rigen.

Resulta aplicable la jurisprudencia 10/2005 de esta Sala Superior, de rubro: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR"¹⁶.

De acuerdo a lo expuesto, es dable estimar que, en la especie, se actualiza dicho interés, toda vez que los motivos del disenso están encaminados a controvertir la competencia de la Comisión responsable, la cual aducen no se encuentra ajustada a la normatividad.

e) Definitividad. Se cumple con este presupuesto, toda vez que el PES, el PAN y MORENA controvierten un acuerdo emitido por la Comisión responsable, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

OCTAVO. Síntesis de agravios y estudio de fondo. De los escritos de demanda se desprende que los partidos recurrentes controvierten el acuerdo dictado por la Comisión responsable que concedió la solicitud de sustitución realizada por el PRI respecto del promocional "PASO FIRME", en sus versiones de radio y

¹⁶ Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

televisión, pautado para la etapa de intercampana en el proceso electoral en curso.

Síntesis de agravios

Ahora bien, los partidos políticos recurrentes se duelen esencialmente de tres cuestiones:

En primer lugar sostienen que la Comisión responsable no tiene facultades para sustituir el material pautado por los partidos políticos, es decir, asume una competencia que no le otorga la normatividad electoral, máxime cuando sí existía la posibilidad que el PRI solicitará la sustitución del promocional por error o estrategia ante el Comité dentro del plazo previsto en el calendario de transmisión de los promocionales para el periodo de intercampana.

Por otra parte, estiman que la resolución controvertida no se encuentra debidamente fundada y motivada, pues consideran que fue incorrecto que la responsable fundara su actuar en los artículos 41, segundo párrafo, base III, apartado D de la Constitución Federal y 163 de la LEGIPE, pues dichos preceptos no le otorgan facultades para declarar procedente la solicitud por parte del PRI de sustituir un promocional pautado para la etapa de intercampana, aunado a que no respetaron las reglas establecidas para el dictado de las medidas cautelares ni

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

la autoridad realizó un análisis del alcance del promocional sustituido.

Finalmente, MORENA alega que se cometieron violaciones al procedimiento, toda vez que el Comité no debió remitir la solicitud a la Comisión responsable, así como estima que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no debió admitir la queja pues esta no cumplía con los requisitos correspondientes, habida cuenta de que el acuerdo reclamado no fue notificado por estrados.

A fin de determinar la legalidad del acuerdo reclamado, se analizará primeramente si la Comisión responsable tiene competencia para atender solicitudes de sustitución de promocionales, por ser un agravio de estudio preferente, aunado a que de resultar fundado traería como consecuencia la revocación del acuerdo impugnado, siendo que los recurrentes alcanzarían su pretensión y, por tanto, se tornaría innecesario el estudio de los restantes motivos de disenso.

Estudio de agravios

Competencia

En relación con el agravio en donde los recurrentes señalan que la Comisión responsable no tiene facultades para sustituir el material pautado por los partidos políticos, es decir, asume

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

una competencia que no le otorga la normatividad electoral, a juicio de esta Sala Superior es **fundado** en atención a las siguientes consideraciones.

El artículo 41, base III, apartados A y D, de la Constitución Federal establece que el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al **ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales**, de igual modo, que dicho Instituto, mediante **procedimientos expeditos** investigará las infracciones a lo dispuesto en la base constitucional y podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

Por su parte, los artículos 159, párrafo 1 y 160, párrafo 2, de la LEGIPE establecen, por un lado, que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, y por otro, que dicho Instituto garantizará a los partidos políticos **el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión**; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos, así como **atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones**.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

A su vez, en el artículo 7 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral¹⁷, se establece que los partidos políticos accederán a mensajes de radio y televisión a través del tiempo que la Constitución les otorga como prerrogativa **en la forma y términos establecidos en la ley y dicho reglamento.**

Ahora bien, el artículo 162 de la LEGIPE prevé que el Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión, a través del Consejo General (1), la Junta General Ejecutiva (2), la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos¹⁸ (3), el Comité (4), la Comisión responsable (5) y los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia (6).

En ese orden de ideas, a efecto de mayor claridad, resulta pertinente desarrollar el procedimiento que se sigue por los partidos políticos para el uso de las prerrogativas constitucionales en radio y televisión.

En relación con dicho procedimiento, el Comité a propuesta de la Dirección Ejecutiva, aprueba las pautas de transmisión para la asignación del tiempo que corresponda a los partidos políticos, ya sea para periodos ordinarios como en procesos electorales (artículos 55, párrafo 1, inciso h) y 184, párrafo 1,

¹⁷ En adelante Reglamento de Radio y Televisión.

¹⁸ En adelante Dirección Ejecutiva.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

inciso a), de la LEGIPE y 34 del Reglamento de Radio y Televisión).

Los partidos políticos en ejercicio de su libertad de expresión, determinan el contenido de los promocionales que les corresponden en relación con las referidas pautas, los cuales no pueden estar sujetos a censura previa por parte del INE ni de autoridad alguna, por lo que **únicamente pueden ser sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de contravenir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias** (artículo 37, párrafo 1, del Reglamento de Radio y Televisión).

Una vez que los partidos políticos tienen los promocionales que estimen pertinentes transmitir en radio y televisión, dichos materiales deben presentarse grabados ante la Dirección Ejecutiva, en el entendido de que si bien gozan de libertad en cuanto a su contenido, deben cumplir con las especificaciones técnicas y duración que previamente le hayan sido informadas por la referida Dirección, así como señalar el nombre de la versión del mensaje, duración del mismo, periodo de vigencia al aire e instrucciones precisas para su difusión en los espacios correspondientes de la pauta.

A su vez, la Dirección Ejecutiva verifica que se cumplan las especificaciones o duración correspondiente, y en caso de que no sea así, lo hace del conocimiento del partido que haya

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

presentado el material a fin de que tenga oportunidad de corregirlo o hacer las adecuaciones pertinentes (artículos 38 y 43, párrafos 1, 2 y 7, del Reglamento de Radio y Televisión).

Al respecto, cabe precisar que la entrega, **correcciones, adecuaciones o cualquier clase de sustitución de materiales por la razón que sea**, puede realizarse en cualquier día y a cualquier hora, pero **dentro del calendario previamente establecido** por el Comité, en el entendido de que desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral, dicho plazo no puede ser mayor a tres días entre las órdenes de transmisión y entrega de materiales a los concesionarios, en relación con la transmisión, lo cual tiene como **finalidad garantizar la eficiencia en la operación** del propio Instituto, así como en la notificación, entrega o sustitución de materiales (artículos 186, párrafos 2, 3 y 4, de la LEGIPE y 42, párrafo 4, del Reglamento de Radio y Televisión).

Posteriormente, con los materiales entregados en tiempo y que cumplan con las especificaciones técnicas, la Dirección Ejecutiva elaborara las ordenes de transmisión respectivas, las cuales desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral se elaborarán dos veces a la semana, las cuales se pondrán a disposición de los concesionarios al día siguiente de la fecha de su elaboración (artículo 42, párrafos 2 y 3, del Reglamento de Radio y Televisión).

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Al respecto, cabe precisar que ante cualquier eventualidad técnica, material o jurídica, como el que no se hayan entregado materiales para transmitirse en la pauta que le corresponda a un determinado instituto político, o entregándolos no cumplan con las especificaciones técnicas ni hayan corregido las observaciones realizadas al respecto, se prevé que a fin de garantizar la prerrogativa de acceso a radio y televisión de los partidos políticos, se transmitirán materiales genéricos que previamente hayan entregado (artículo 43, párrafos 8, 9 y 11, del Reglamento de Radio y Televisión).

Ahora bien, una vez finalizado el plazo para la entrega, corrección y sustitución de mensajes, y que se hayan elaborado y notificado las órdenes de transmisión, el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias¹⁹ son las únicas autoridades que podrán ordenar la **suspensión** inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de la ley electoral (artículo 163, párrafo 1, de la LEGIPE).

¹⁹ Sobre el tema, esta Sala Superior ha considerado que la Comisión responsable también está facultada para ordenar la suspensión de difusión de propaganda político electoral dada la urgencia que implica dicha medida cautelar, a fin de evitar que se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente. Al respecto véase la jurisprudencia 24/2009, cuyo rubro es "**RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL**". Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 43 a 45.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

A fin de que dichas autoridades del INE puedan cumplir eficazmente con dicha facultad, se estableció el procedimiento especial sancionador a efecto de conocer de las denuncias en relación con las violaciones a lo establecido en la Base III del artículo 41 constitucional, así como de las contravenciones a las normas sobre propaganda política o electoral (artículo 470 de la LEGIPE).

De igual modo, se estableció la posibilidad que en dichos procedimientos se pudieran dictar medidas cautelares, con el propósito de lograr la cesación de cualquier acto o hecho que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables en las contiendas electorales, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los principios o bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la propia normativa (numeral 468, apartado 4, de la LEGIPE y artículo 4, apartado 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE).

De conformidad con el anterior desarrollo, se advierten tres autoridades que esencialmente participan en lo relativo a la prerrogativa de los partidos políticos en la utilización de tiempos en radio y televisión, en su respectivo ámbito de atribuciones, las cuales son: 1) el Comité, 2) la Dirección Ejecutiva y 3) la Comisión responsable.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Ahora bien, el artículo 2, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión indica que **lo no previsto en tal ordenamiento**, será resuelto, entre otras autoridades, por el Comité, la Dirección Ejecutiva y la Comisión responsable, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El **Comité** fue constituido para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, y dentro de sus principales

facultades se encuentra la de ser el responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos (1), conocer y aprobar los demás asuntos que en la materia de radio y televisión conciernan en forma directa a los propios partidos (2), ordenar al titular de la Dirección Ejecutiva realizar las notificaciones de las pautas, entrega o puesta a disposición de las órdenes de transmisión y materiales respectivos a los concesionarios (3), interpretar la normativa relativa a la administración del tiempo en radio y televisión (4), resolver las consultas que le sean formuladas sobre la aplicación de las disposiciones relativas respecto de asuntos en materia de radio y televisión (5) y establecer los procedimientos y mecanismos para la entrega de materiales a la Dirección Ejecutiva para su verificación técnica (6) (artículos 184 de la LEGIPE y 6, párrafo 2 y 43, párrafo 1, del Reglamento de Radio y Televisión).

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

Por su parte, la **Dirección Ejecutiva** es la autoridad encargada del aspecto técnico y administrativo, a través del cual, los partidos políticos ejercen sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión, y entre sus principales facultades está la de **elaborar y presentar al Comité las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos (1), realizar lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión, en los términos de la Constitución Federal y la LEGIPE (2), establecer los mecanismos necesarios para entregar o poner a disposición de los concesionarios de radio y televisión los materiales y las órdenes de transmisión (3), resolver las consultas en el ámbito de su competencia, que le sean formuladas sobre la aplicación de la legislación (4), y cumplir con los mandatos del Consejo General y del Comité (5) (artículos 55 de la LEGIPE, 46, párrafo 1, inciso h) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 6, párrafo 4, del Reglamento de Radio y Televisión).**

Finalmente, la **Comisión responsable** es la autoridad competente para conocer de los procedimientos contenciosos, en específico, de los procedimientos especiales sancionadores, ya sea que los inicie de oficio o en atención a las quejas y denuncias que se presenten respecto de propaganda política y electoral que se estime vulnere la normativa electoral respectiva, asimismo, está facultada para dictar las medidas

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

cautelares para lograr la suspensión o cancelación de manera inmediata de la propaganda que resulte violatoria de la ley (artículos 163, 468 y 470 de la LEGIPE, 4 y 12 del Reglamento de Quejas y Denuncias).

De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- En la legislación en materia electoral se regula un procedimiento administrativo para que los partidos políticos puedan ejercer sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión.
- Dentro de dicho procedimiento se prevé un plazo perentorio a través del cual, los partidos políticos pueden entregar, corregir o **sustituir** libremente la propaganda electoral que se transmitirá en radio y televisión.
- El Comité y la Dirección Ejecutiva son las autoridades encargadas de aprobar, implementar y verificar el aspecto técnico dentro del procedimiento administrativo para lograr la transmisión de los promocionales propuestos por los partidos políticos.
- La Comisión responsable es la autoridad encargada de conocer de los procedimientos contenciosos en relación con la propaganda que resulte contraria a las disposiciones legales y está facultada para dictar las medidas cautelares pertinentes para lograr la

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

suspensión de los promocionales que se estimen violentan la normatividad aplicable.

- No se advierte un procedimiento administrativo específico para atender las solicitudes de los partidos políticos, en relación con promocionales que ellos mismos hayan propuesto dentro de los términos para hacerlo, se haya estimado que cumplieran las especificaciones técnicas respectivas, se haya ordenado su transmisión, pero que soliciten su sustitución previamente a su transmisión.

Ahora bien, en el caso que ocupa nuestra atención, resulta importante precisar que el acuerdo reclamado se dictó con motivo del escrito presentado por el PRI el **nueve de febrero** de la presente anualidad, dirigido tanto al Comité como a la Comisión responsable, en el cual esencialmente solicitaba que se ordenará la sustitución del spot identificado como “PASO FIRME” con folios RV00415-17 y RA00392-17, en sus versiones en radio y televisión, que se transmitiría del doce al catorce de febrero del año en curso, por el promocional identificado como “CORRE LA VOZ”.

Lo anterior, pues a juicio del propio PRI, el primero de los spots señalados se pautó por **equivocación** y error humano, pues a su juicio el contenido de éste resulta incompatible con su estrategia, además de que puede generar confusión en el electorado al aparecer de manera preponderante Enrique Ochoa Reza, Dirigente Nacional de ese partido en una etapa –

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

intercampaña– en la que sólo pueden pautarse contenidos genéricos y meramente informativos.

El mismo nueve de febrero, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su calidad de Secretario Técnico del Comité emitió el oficio INE/DEPPP/DE/DATE/0531/2018, a través del cual determinó improcedente la solicitud del PRI, en atención a que de conformidad con el Acuerdo INE/ACRT/02/2018, el Comité aprobó las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos para el periodo de intercampaña del proceso electoral federal 2017-2018, en el sentido de que el límite para la entrega de materiales y estrategias, así como para solicitar el cambio de materiales, había sido el pasado **cinco de febrero**, así como los días **seis y siete siguientes se elaboró la orden de transmisión del promocional de mérito y se notificó a las concesionarios**, por lo que no era posible atender favorablemente su petición.

De igual modo, señaló que en términos del artículo 163 de la LEGIPE, las únicas autoridades para ordenar la suspensión de cualquier propaganda que resulte violatoria de la normatividad electoral es el Consejo General y la Comisión responsable, por lo que determinó remitirlo a la Comisión de mérito, máxime que dicho escrito de petición también se encontrada dirigido a la referida autoridad.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Posteriormente, el diez de febrero del año en curso, la Comisión responsable dictó el acuerdo reclamado, en el cual establecía que resultaba competente para conocer de dicha solicitud, al tratarse de un caso extraordinario que no está expresamente regulado en la normativa electoral, pero que está directamente vinculado con la materia de radio y televisión, por lo que estimó que a fin de atender y dar respuesta oportuna al planteamiento expuesto por el PRI y dotar de certeza al proceso electoral, así como con fundamento en los artículos 8º, 17 y 41 de la Constitución Federal, asumía competencia para pronunciarse sobre la petición señalada.

Posteriormente, desarrolló el marco jurídico que le permitió concluir que los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios, que el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los institutos políticos, que dicho Instituto tiene la obligación de garantizarles el debido goce de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, y que si bien tienen la libertad para definir los contenidos de sus spots y pautarlos con las fases del proceso electoral que corresponda, deben realizarlo en términos de lo establecido en la ley.

En ese orden de ideas, la Comisión responsable atendió la solicitud y determinó que era procedente la sustitución formulada, ello pues de conformidad con las propias manifestaciones del PRI, la difusión del promocional

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

denominado “PASO FIRME” podría inducir a la confusión del electorado o actualizar alguna falta a la normativa electoral en relación con lo establecido para el periodo de intercampaña, es decir, que únicamente deben transmitirse mensajes genéricos, en donde los partidos se abstengan de incluir elementos tendentes a exaltar frente a la ciudadanía una candidatura o partido político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales, a través 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, habida cuenta de que aún no se había transmitido por las concesionarias, con lo cual se evitaría un posible daño o violación a la normativa electoral.

Por lo anterior, vinculó a las concesionarias de radio y televisión para que se abstuvieran de difundir el promocional “PASO FIRME”, instruyó al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos para que realizara las acciones necesarias a efecto de que se realizará la sustitución respectiva, y dio vista al Comité para que, en el ámbito de sus atribuciones y de estimarlo pertinente, estableciera la regulación respecto al procedimiento a seguir para sustituir promocionales en radio y televisión en supuestos distintos a los expresamente reglamentados.

Ahora bien, como se adelantó, son **fundados** los motivos de disenso formulados por los recurrentes en el sentido de que la

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

Comisión responsable **carecía de competencia** para acoger la solicitud del PRI, y por ende, para ordenar la sustitución del promocional.

Lo anterior se estima así, pues de conformidad con el marco jurídico desarrollado en los párrafos que anteceden, la actuación de la Comisión responsable es en relación con los procedimientos especiales sancionadores, es decir, es una autoridad que conoce de procedimientos contenciosos, ya sea que los inicie de oficio o derivado de alguna queja o denuncia, y su finalidad es determinar si existe alguna **responsabilidad** con motivo de la transmisión de algún promocional que pudiera resultar contrario a la normativa electoral respectiva.

Por ello se estima que resultó incorrecto el actuar de la Comisión responsable, pues los casos extraordinarios no son razón suficiente para que conozca y atienda solicitudes ajenas a los procedimientos contenciosos respecto de los cuales es competente.

Máxime que la autoridad responsable fue omisa en estimar cuales serían los requisitos o lineamientos indispensables que se deberían verificar para atender esta clase de solicitudes, ni realizó un pronunciamiento propio, sino se limitó a señalar que la sustitución resultaba procedente en atención a las razones expuestas por el partido solicitante.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Sin embargo, a fin de dar seguridad jurídica a los actores electorales, se estima pertinente señalar quién es la autoridad competente para determinar esta clase de solicitudes, pues como fue señalado con anterioridad, del sistema jurídico desarrollado no se advierte una autoridad o procedimiento administrativo específico para atender esta clase de solicitudes.

En ese sentido y a efecto de poder determinar quién es la autoridad competente, resulta necesario precisar los alcances de la prerrogativa de acceso a radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos.

Al respecto, como ya fue precisado al inicio de este apartado, se trata de una prerrogativa tutelada a nivel constitucional, es un derecho al **uso de manera permanente** de los medios de comunicación social, a la que tienen acceso en la forma y términos establecidos en la ley y en el reglamento, y únicamente pueden ser sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de contravenir la normatividad.

Conforme a ese orden de ideas, se estima que a fin de que los partidos políticos puedan alcanzar sus fines y al ser un derecho de uso de manera permanente, se debe entender que pueden transmitir lo que estimen más pertinente, por lo que no se puede considerar una prohibición absoluta de sustitución de promocionales que se transmitan a través de las vías de radio y televisión.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Efectivamente los partidos políticos gozan de la prerrogativa de establecer libremente el contenido de sus mensajes, sin que los mismos puedan ser sujetos de censura previa;²⁰ sin embargo, los tiempos marcados por la normativa electoral para el análisis técnico y la entrega de los materiales grabados a los concesionarios de radio y televisión, tiene como finalidad asegurar la eficiencia en la operación del modelo de comunicación política, garantizado por el INE, así como la oportuna notificación a tales medios para la difusión atendiendo a sus posibilidades técnicas.

De manera que, si bien es cierto que los partidos políticos tienen derecho a solicitar la sustitución, esta será aceptable siempre y cuando la solicitud se presente en los tiempos y plazos normativos.

Una vez precisado lo anterior, cabe señalar que conforme al marco jurídico de las competencias de las autoridades que previamente fue desarrollado, se advierte que tanto el Comité como la Dirección Ejecutiva tienen la facultad de atender lo no

²⁰ El derecho que tienen los partidos políticos a transmitir los mensajes que estimen convenientes, así como su sustitución, no los exime de las responsabilidades en que pudieran incurrir, ya sea por algún procedimiento iniciado de oficio por la Comisión responsable a fin de determinar si le resulta atribuible alguna responsabilidad al partido solicitante por el hecho de haber pautado de manera incorrecta, o bien, derivado de alguna queja o denuncia, incluso cuando el procedimiento se inicié previo a su transmisión, pues ha sido criterio de esta Sala Superior que resulta procedente que en casos excepcionales la autoridad electoral analice, siempre a partir de una denuncia por quien se considere afectado, el contenido de promocionales de radio y televisión que han sido pautados por los partidos políticos y que, si bien no han sido transmitidos por tales medios, han sido publicados en la página de internet del Instituto para efecto de su consulta por cualquier persona y por tanto son susceptibles de generar una afectación a partir de su difusión (sobre el tema véase las resoluciones correspondientes a los recursos de revisión SUP-REP-70/2016 y SUP-REP-4/2017).

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

previsto en la normatividad electoral relativa a radio y televisión, así como para resolver las consultas que les sean formuladas sobre la aplicación de las disposiciones de la referida normatividad.

Ahora, si bien del referido marco jurídico se advierte que el Comité fue constituido para asegurar a los partidos políticos la debida participación a sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, y que goza de una facultad genérica para conocer y aprobar los asuntos que en dicha materia conciernan en forma directa a los propios partidos, también resulta relevante señalar que se trata de un órgano colegiado que en términos del artículo 184, inciso b) de la LEGIPE, sesiona de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos.

Mientras tanto la Dirección Ejecutiva es la autoridad facultada para **realizar lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión**, en los términos de la Constitución Federal y la LEGIPE, así como para **establecer los mecanismos necesarios para entregar o poner a disposición de los concesionarios de radio y televisión los materiales y las órdenes de transmisión**.

Por lo que si conforme lo expuesto, **no existe una controversia que se deba dirimir, ni necesidad de**

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

resolución o determinación alguna, sino que se trata únicamente de atender una solicitud de sustitución de propaganda, es decir, sin mayor trámite realizar una orden de transmisión para sustituir determinado mensajes por un diverso material²¹, y a la luz de las facultades de cada una de las autoridades, esta Sala Superior determina que la autoridad competente para atender las solicitudes formuladas por los partidos políticos que pautaron mensajes para ser transmitidos en radio y televisión, presentadas fuera del límite para hacer sustituciones **es la Dirección Ejecutiva**, pues es la autoridad administrativa del INE que goza de competencia, y que se encuentra en aptitud de atender la solicitud de forma inmediata, librar la orden de transmisión y lograr la pretensión solicitada, siempre y cuando, la solicitud se realice en términos y plazos normativos.

En esa tesitura, al demostrarse la falta de competencia de la Comisión responsable, lo procedente es **revocar** el acuerdo reclamado.

En razón de lo anterior, deviene innecesario el estudio de los restantes agravios planteados por los recurrentes.

Sin que resulte necesario remitir a la referida Dirección Ejecutiva la solicitud formulada por el PRI, a fin de que realice el pronunciamiento respectivo en relación con la solicitud de

²¹ Sin que lo anterior exima de que el nuevo material cumpla con las especificaciones técnicas correspondientes, o bien, que se realice la sustitución con uno de los materiales genéricos o de reserva a que hace referencia en el artículo 43, numerales 8, 9 y 10 del Reglamento en comento.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

sustitución del promocional de mérito, pues éste ya dejó de transmitirse.

En efecto, del propio acuerdo reclamado se advierte que el spot inició su transmisión el **doce de febrero del año en curso** y del oficio INE/DEPPP/DE/DATE/0531/2018, de nueve del mismo mes y año, en el cual se transcribió el calendario de transmisión de los promocionales para el periodo de intercampaña, el cual obra agregado en autos en copia certificada, se advierte que la vigencia de transmisión del promocional sería del mismo doce al catorce posterior.

En ese sentido, la difusión del promocional denominado “CORRE LA VOZ” de claves RV 01222-17 y RA01482-17, en sus versiones de radio y televisión, culminó el pasado **catorce de febrero**, ya que hasta esa fecha se encontraba pautado.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-27/2018 y SUP-RAP-28/2018 al diverso SUP-RAP-26/2018, en consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los expedientes de los recursos acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo controvertido.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO
REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN EL RECURSO DE
APELACIÓN SUP-RAP-26/2018 Y SUS ACUMULADOS²².**

En el presente caso, si bien comparto los dos puntos resolutivos de la sentencia en los presentes recursos de apelación y coincido en que la Comisión de Quejas y Denuncias²³ del Instituto Nacional Electoral²⁴ **no es competente** para pronunciarse respecto a la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional,²⁵ con el objeto de sustituir un promocional de radio y televisión pautado para la etapa de intercampaña del proceso electoral federal 2017-2018, **me aparto totalmente** de las consideraciones que sostiene la mayoría en relación con la competencia del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos²⁶ del INE cuando la

²² Participaron en la elaboración del voto José Alberto Montes de Oca Sánchez, Mauricio I. del Toro Huerta, Santiago José Vázquez Camacho, Alejandro Arturo Martínez Flores y Regina Santinelli Villalobos.

²³ En adelante Comisión.

²⁴ En adelante INE.

²⁵ En adelante PRI.

²⁶ En adelante Director Ejecutivo.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

solicitud se haga dentro de los plazos establecidos para el efecto, pues con ello se varía la litis del caso.

Ello es así porque el presente caso tiene su origen en una solicitud extemporánea de promocionales del PRI y no en una solicitud ordinaria dentro de los plazos aprobados por la autoridad electoral de acuerdo con la normativa aplicable. Por tanto, la *litis* implica determinar cuál es la autoridad competente para conocer y resolver de tales solicitudes extemporáneas o, en su caso, negar la posibilidad de éstas, resultando innecesario definir a qué órgano le corresponde conocer de solicitudes extemporáneo, si éstas no son viables.

Respecto del órgano competente, desde mi perspectiva, el órgano técnico que tiene competencia para conocer de las eventuales solicitudes de sustitución extemporánea de los promocionales de los partidos políticos es el Comité de Radio y Televisión²⁷ del INE, y dichas sustituciones deben atender a posibilidades técnicas y materiales para llevarse a cabo, de acuerdo con lo que expongo a continuación.

En este segundo aspecto, en caso se asumir, como lo hace la mayoría, que los partidos tienen derecho a solicitar la sustitución de sus promocionales siempre y cuando se presente en los tiempos y plazos normativos, considero innecesario estudiar qué órgano resulta competente pues éste ya está definido por la normativa electoral en casos ordinarios, siendo que, en última instancia, el efecto de la resolución debería de

²⁷ En adelante Comité.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

ser el de revocar la resolución impugnada y confirmar el oficio INE/DEPPP/DE/DATE/0531/2018 del Director de Prerrogativas y Partidos Políticos que negó la sustitución solicitada, pues cualquier solicitud extemporánea sería improcedente.

1. Contexto de la controversia

El nueve de febrero de dos mil dieciocho, el PRI solicitó al Comité y a la Comisión la sustitución de un spot identificado como “PASO FIRME”, pautado para difundirlo en radio y televisión durante la etapa de intercampaña del proceso electoral federal en curso, por el denominado “CORRE LA VOZ”. Lo anterior, debido a un supuesto error humano involuntario que derivó en un cambio de estrategia del partido con la finalidad de no provocar confusión en la ciudadanía, pues el promocional contenía la imagen de su dirigente nacional.

En la misma fecha, el Director Ejecutivo, en su calidad de Secretario Técnico del Comité, informó²⁸ al PRI la imposibilidad de sustituir el promocional aludido antes de que saliera al aire (el doce de febrero siguiente), puesto que no se podían realizar modificaciones fuera del esquema de transmisión electoral aprobado en el acuerdo INE/ACRT/22/2017. Asimismo, se precisó que las autoridades competentes para ordenar la sustitución o suspensión inmediata de cualquier propaganda política electoral en radio y televisión que transgrediera la normativa electoral eran el Consejo General del INE o la Comisión.

²⁸ Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DATE/0531/2018

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

El mismo día, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE ordenó abrir un cuaderno de antecedentes²⁹, con el objeto de someter a consideración de la Comisión la solicitud del PRI.

El diez de febrero inmediato, la Comisión acordó conceder la sustitución del promocional denominado “PASO FIRME” en sus versiones de radio y televisión pautado por el PRI para la etapa de intercampaña en el proceso electoral federal en curso, por el denominado “CORRE LA VOZ”³⁰. La Comisión consideró, en esencia, que no había impedimento alguno para otorgar la sustitución solicitada porque contaba con facultades para suspender propaganda político-electoral (de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior 24/2009 de rubro RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL) y se trataba de un caso extraordinario.

Los partidos políticos Encuentro Social, Acción Nacional y MORENA interpusieron, respectivamente, tres recursos de apelación en contra del acuerdo de la Comisión, alegando – fundamentalmente– que la Comisión no posee competencia para conceder la sustitución extemporánea del promocional en los términos solicitados por el PRI, que el acuerdo carece de una debida fundamentación y motivación, además de que –para

²⁹ UT/SCG/CA/PRI/CG/3/2018.

³⁰ ACQD-INE-27/2018.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

atender la solicitud de sustitución– se debían observar las reglas de trámite para los procedimientos especiales sancionadores.

2. Razones de mi oposición respecto a las consideraciones de la mayoría

Como se destacó, aunque comparto el criterio de la mayoría de declarar **fundado** el agravio de los partidos recurrentes relacionado con la falta de competencia de la Comisión para otorgar la sustitución extemporánea del promocional del PRI, así como el sentido de revocar el acuerdo controvertido, no coincido con la postura consistente en analizar y concluir que la Dirección Ejecutiva es la autoridad que posee competencia, ya que se encuentra en aptitud de atender la solicitud de forma inmediata, así como para librar la orden de transmisión y satisfacer la pretensión del partido siempre que la solicitud se presente en los tiempos y plazos normativos como lo sostiene la mayoría.

Mi argumentación parte de la necesidad de definir a qué órgano le corresponde conocer y resolver respecto de la solicitud extemporánea de sustitución de promocionales de los partidos políticos, pues ese fue el planteamiento original del PRI y a partir de la definición de esa competencia, por parte de la Comisión, es que se emitió la resolución impugnada. Si se desconoce la problemática original se descontextualiza la *litis* del caso y se hace innecesario todo estudio de competencia.

a) Premisas normativas sobre la competencia del Comité

El artículo 41, base III, apartados A y D, de la Constitución General establece que el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales. Asimismo, el INE mediante procedimientos expeditos investigará las infracciones a lo dispuesto en la base constitucional y podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

Por su parte, en los artículos 159, párrafo 1 y 160, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³¹, se establece que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, que el INE garantizará a dicha prerrogativa y establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas en radio y televisión que tengan derecho a difundir dentro y fuera de los procesos electorales.

En ese sentido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 162 de la LEGIPE, el INE ejerce sus facultades en materia de radio y televisión, entre otros, a través del Consejo General, la Dirección Ejecutiva, el Comité y la Comisión.

En los artículos 55, párrafo 1, inciso h), 181, párrafo 3, 184, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE, así como 6, numeral 2, inciso

³¹ En adelante LEGIPE.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

c), y 34 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del INE³², se prevé que el Comité tiene, entre otras atribuciones:

- Aprobar, a propuesta de la Dirección Ejecutiva, las pautas de transmisión para la asignación del tiempo que corresponda a los partidos políticos, tanto en periodos ordinarios, como en procesos electorales;
- Conocer y aprobar los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los partidos políticos y candidatos/as independientes;
- Ordenar a la Dirección Ejecutiva realizar las notificaciones de las pautas, y entrega o puesta a disposición de las órdenes de transmisión y materiales respectivos a los concesionarios; e
- Interpretar la LEGIPE y el Reglamento en lo que se refiere a la administración del tiempo en radio y televisión.

A partir de lo anterior –en mi concepto– el Comité es el órgano encargado de garantizar la participación de los partidos políticos en materia de radio y televisión, pues dentro de sus atribuciones se encuentra la potestad de aprobar las pautas de transmisión elaboradas a partir de los materiales entregados por los partidos políticos, además de conocer y resolver los demás asuntos que en la materia de radio y televisión conciernan directamente a los partidos, interpretando para ello la normativa aplicable.

³² En adelante Reglamento.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Esto cobra especial relevancia pues la controversia radica en la solicitud de **sustitución extemporánea** de un promocional en radio y televisión de un partido dentro del periodo de intercampaña, por uno previamente calificado como genérico, situación que, en mi concepto, actualiza la hipótesis residual (conocer de los demás asuntos) que faculta al Comité para conocer y resolver lo solicitado por el PRI.

A partir de tal precisión, la sentencia parte de una premisa ambigua al señalar que la sustitución de un promocional debe realizarse en los tiempos y plazos normativos, pero en este caso, como lo mencioné, lo que debe enfrentarse es la posibilidad de los partidos políticos de sustituir **fuera de los plazos normativos** sus promocionales cuando consideren que pueden afectarse derechos

En efecto, en el presente asunto, como lo he reiterado a lo largo de este voto, se trata de un caso de excepción dentro del procedimiento previsto para el uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos, el cual solo puede ser resuelto por el propio órgano que regula dicho procedimiento, es decir, el Comité, pues un partido político solicitó sustituir un promocional pautado para la etapa de intercampaña por un promocional previamente calificado como genérico.

b) Incompetencia de la Comisión

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

Coincido con la mayoría en que la Comisión no tiene competencia para atender lo solicitado por el PRI, toda vez que sus facultades están limitadas a suspender –no sustituir– promocionales dentro del marco del otorgamiento de medidas cautelares en los procedimientos contenciosos previstos en la LEGIPE, y que los partidos políticos cuentan con la libertad de transmitir los materiales que estimen convenientes.

Esta situación incluye en mi concepto, la posibilidad de los partidos de solicitar la sustitución de sus promocionales fuera de los plazos aprobados por el Comité, sujeta al análisis de viabilidad técnica que se realice para su procedencia, considerar lo contrario, haría nugatorio el acceso a la prerrogativa de acceso permanente a los tiempos de radio y televisión de la cual gozan dichos entes políticos.

c) Incompetencia de la Dirección Ejecutiva

No comparto las consideraciones de la mayoría relativas a que la Dirección Ejecutiva es la autoridad administrativa competente para atender la solicitud de forma inmediata, librar la orden de transmisión y satisfacer la sustitución del promocional dentro de los plazos. Tales consideraciones se sustentan, en esencia, en que: *i)* se trata únicamente de una solicitud de sustitución de propaganda que no requiere “mayor trámite” y *ii)* el Comité sesiona ordinariamente una vez al mes y de forma extraordinaria bajo ciertos requisitos.

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

El primer argumento, el cual minimiza la importancia de la sustitución de un promocional en los plazos establecidos, resulta cuestionable debido a que impide ejercer a cabalidad el uso de la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión, ya que niega la posibilidad de sustituir extemporáneamente propaganda, a pesar de que la sustitución pueda ser técnica y materialmente concedida por parte del Comité, sin afectar intereses o derechos de terceros.

Sin bien en la sentencia se precisa que la atribución de la Dirección Ejecutiva de atender a una solicitud de sustitución de propaganda, no la exime de que el nuevo material debe cumplir con especificaciones técnicas o que debe ser un material genérico o de reserva, esta aclaración no se sigue del argumento principal según el cual dicha entidad debe “sin mayor trámite realizar una orden de trasmisión para sustituir el mensaje por un diverso material”.

La necesidad de una revisión técnica, o que debe ser un material de reserva, suponen realizar algunos trámites y precisiones por parte de la Dirección Ejecutiva, y en ciertos casos, analizar el contenido, para verificar, en su caso, el carácter genérico del promocional y la viabilidad de la sustitución fuera de los plazos normativos.

Como lo mencioné, si bien, en principio, los partidos políticos poseen la libertad de transmitir y sustituir los materiales a su conveniencia, esto no implica que el uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión sea absoluta y que no encuentre

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

limitantes, como por ejemplo: la observancia a los plazos y los calendarios aprobados por la autoridad; la calificación técnica y los contenidos genéricos de los materiales o imposibilidades materiales para sustituir los promocionales debido al inminente inicio de la pauta.

En ese contexto, el ejercicio de la prerrogativa de acceso a radio y televisión por parte de los partidos políticos está sujeta a determinadas reglas constitucionales, legales, reglamentarias e, incluso, a disposiciones previstas en acuerdos específicos, cuya finalidad es regular su debida observancia bajo lineamientos preestablecidos que garanticen certeza, objetividad, seguridad, equidad y legalidad³³.

Considero importante destacar que en casos como el presente, en donde se solicita la **sustitución excepcional y extraordinaria** de un promocional para prevenir posibles infracciones por parte de un partido político, sería necesario, en ocasiones, revisar su contenido para justificar o no dicha solicitud, puesto que de no ser así se permitiría realizar sustituciones fuera de los plazos previstos para ello en cualquier circunstancia y bajo cualquier pretexto, lo que generaría una situación permanente de inestabilidad e incertidumbre para los concesionarios y autoridades respecto de los contenidos que deben ser transmitidos.

Al respecto, estimo que el Comité, en tanto órgano colegiado, se encuentra en mejor aptitud para hacer tales valoraciones

³³ Similar criterio se sostuvo en el SUP-RAP-114/2011.

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

previamente a una deliberación colectiva, a diferencia de la Dirección Ejecutiva que es un órgano unipersonal y por tanto su decisión sería discrecional.

Ello no resulta contrario a lo previsto en el artículo 37, numeral 1 del Reglamento, respecto a que los partidos políticos determinan el contenido de los promocionales y que los mismos no pueden estar sujetos a censura previa por parte del INE ni de autoridad alguna, puesto que es el propio partido político el que solicita la sustitución de su promocional a fin de prevenir cualquier posible infracción de la normativa electoral. De ahí también que no sea posible sostener que la sustitución pueda concederse sin mayor trámite.

Por otra parte, el argumento relativo a que el Comité sesiona de manera ordinaria una vez al mes y de forma extraordinaria en ciertos casos, lo cual le impide atender la solicitud de sustitución de forma inmediata, tampoco resulta convincente por lo siguiente:

i) En el artículo 184, numeral 1, inciso b) de la LEGIPE se prevé la celebración de sesiones extraordinarias, las cuales podrán convocarse cuando el presidente del Comité lo estime necesario, o a petición que formulen a la presidencia por lo menos dos representantes de partidos políticos. Adicionalmente, conforme a lo señalado en el artículo 13 del Reglamento de Sesiones del Comité de Radio y Televisión es posible llevar a cabo sesiones

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

especiales, mismas que tienen por objeto desahogar asuntos de urgente y obvia resolución.

ii) Si bien, las convocatorias para las sesiones ordinarias se realizan con un mínimo de cuatro días hábiles de anticipación a su celebración y las extraordinarias con por lo menos dos días previos, en el caso de las sesiones especiales, dada su naturaleza urgente y excepcional, la convocatoria no está sujeta a un plazo determinado, situación que regularmente puede ser menor al de los otros tipos de sesiones.

Considerando lo anterior, a mi parecer, tratándose de temas como el que se analiza –reitero, sustitución extemporánea de un promocional–, el Comité posee la competencia para conocerlos y resolverlos en una sesión especial o extraordinaria con la inmediatez necesaria (incluso, pudiendo negar la petición que se realice), máxime que durante los procesos electorales el plazo que transcurre desde que se cerró el sistema para la captura de estrategias de transmisión, hasta que inicie la vigencia de la orden de transmisión específica es de cinco días, lapso que considero razonable para que se convoque a la sesión respectiva, se resuelva lo conducente y, de ser así, se ejecuten los actos tendentes a la sustitución de los promocionales en cuestión.

Para mayor claridad, muestro el esquema de transmisión en periodos electorales aprobado por el Comité mediante acuerdo

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

INE/ACRT/22/2017, precisando que en estas etapas todos los días y horas son hábiles:

Límite de entrega de materiales y estrategias electrónicas	Elaboración de la orden de transmisión	Puesta a disposición de la orden de transmisión al concesionario	Días para que el concesionario inicie transmisión	Vigencia de la orden de transmisión
Lunes	Martes	Miércoles	3 días	Domingo a miércoles
Viernes	Sábado	Domingo	3 días	Jueves a sábado

Cabe mencionar que, según datos obtenidos del portal público del INE, durante dos mil diecisiete se celebraron 21 sesiones especiales, es decir, casi el doble de las sesiones ordinarias, lo que pone de manifiesto la viabilidad material para su convocatoria y celebración con base en las situaciones que así lo ameriten.

Aunado a lo expuesto, tampoco considero que la Dirección Ejecutiva tenga competencia para conocer de temas como el que se estudia, a partir de que cuenta con atribuciones para realizar lo necesario a fin de que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión, así como para establecer los mecanismos necesarios para entregar o poner a disposición de los concesionarios de radio y televisión los materiales y las órdenes de transmisión.

Ello es así, primero, porque como lo destacué en un principio, existe una competencia residual expresa a favor del Comité para conocer de asuntos de la materia –lo que incluye el pronunciamiento de una solicitud extemporánea de un promocional– además, las notificaciones de las pautas y la

SUP-RAP-26/2018 y sus acumulados

entrega, o puesta a disposición, de las ordenes de transmisión y materiales de los partidos políticos a los concesionarios, se realizan a partir de la orden que da el Comité a la Dirección Ejecutiva de acuerdo con lo previsto en el artículo 6, numeral 2, inciso g), del Reglamento³⁴.

d) Conclusión

Por lo razonado, me aparto de todas las consideraciones que otorgan competencia a la Dirección Ejecutiva para conocer de la solicitud del PRI de sustitución de un promocional pautado para la intercampaña, ya que, a mi parecer, en primer lugar, dicha conclusión deriva de un análisis innecesario si lo que se considera es que solo cabe tal solicitud dentro de los plazos normativos, pues ello ya lo establece la normativa vigente. En segundo lugar, considero que sí es posible conceder una sustitución extemporánea, previa calificación de viabilidad, y es el Comité el órgano competente y mejor capacitado para emitir un pronunciamiento al respecto. Por ello, coincido en el sentido de revocar la resolución impugnada.

³⁴ **Artículo 6. De las atribuciones de los órganos competentes del Instituto** [...] 2. Son atribuciones del Comité: [...] g) Ordenar al titular de la Dirección Ejecutiva y/o a los/las Vocales realizar las notificaciones de las pautas, y entrega o puesta a disposición de las ordenes de transmisión y materiales respectivos a los concesionarios; [...].

**SUP-RAP-26/2018
y sus acumulados**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN