

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-13/2019

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN

MAGISTRADO: INDALFER INFANTE
GONZALES.

SECRETARIO: ADÁN JERÓNIMO
NAVARRETE GARCÍA.

COLABORÓ: RITA ALVARADO
ÁVALOS.

Ciudad de México, a veinte de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por Morena, a fin de controvertir la resolución de seis de marzo de dos mil diecinueve, emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente con la clave **SRE-PSC-6/2019**.

R E S U L T A N D O S

PRIMERO. Actos previos. De la demanda y las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

1. Inicio del proceso electoral local. El once de enero de dos mil diecinueve inició el proceso electoral local 2018-2019, para la

SUP-REP-13/2019

renovación de las y los integrantes del Congreso de Quintana Roo.

2. Primera Denuncia. El veintiuno de enero de dos mil diecinueve, Movimiento Ciudadano presentó escrito de queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en contra de MORENA por uso indebido de la pauta, como parte de sus prerrogativas en el proceso electoral local de Quintana Roo 2018-2019, al difundir el spot de radio "Morena Crece", porque solicitó el voto en periodo de precampaña, con referencia a cargos de elección federal dentro de la pauta local, lo que podría confundir a la ciudadanía.

El promocional denunciado fue identificado con la clave RA02094-18, correspondiente a radio, cuya descripción y contenido es el siguiente:

<p style="text-align: center;">PROMOCIONAL DE RADIO RA02094-18</p>
<p style="text-align: center;">AUDIO</p>
<p><i>Voz de mujer 1: En México está creciendo la esperanza, un movimiento que se vuelve cada día más grande con la honestidad, las propuestas y la alegría de nuestra gente, estamos unidos y eso nos hace más fuertes para transformar lo que parecía imposible cambiar. En cada ciudad, en todas las regiones, somos más los mexicanos con MORENA, y contigo seremos la mayoría que va a comenzar un nuevo capítulo en la historia de México, vente a MORENA la esperanza de México, juntos haremos historia.</i></p>
<p><i>Voz de mujer 2: Vota por los candidatos a diputados y senadores de MORENA.</i></p>

La mencionada queja dio origen al procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente **UT/SCG/PE/MC/JL/QROO/8/2019**.

3. Segunda denuncia, acumulación e incompetencia. El veintidós de enero de este año, el Partido Acción Nacional acusó a Morena por la misma conducta y agregó la posible realización de actos anticipados de campaña. Esta segunda queja fue radicada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, con la clave **UT/SCG/PE/PAN/CG/9/2019**.

En esa misma fecha, la Unidad Técnica acumuló las quejas por tratarse de los mismos hechos y determinó que carecía de competencia legal para conocer respecto de los actos anticipados de campaña.

4. Medidas Cautelares. Mediante acuerdo de veintidós de enero de dos mil diecinueve, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el expediente ACQyD-INE-5/2019, declaró procedente la medida cautelar solicitada y ordenó a Morena la sustitución del spot y a las concesionarias de radio detener su difusión.

5. Emplazamiento y audiencia. En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral determinó emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se realizó el cinco de febrero de este año.

El once de febrero posterior, la Sala Regional Especializada devolvió los autos a la Unidad Técnica para que realizara una investigación más exhaustiva; así, el veintidós del mismo mes, se determinó citar a una nueva audiencia de pruebas y alegatos.

6. Remisión a la Sala Regional Especializada. Se remitió el expediente del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/MC/JL/QROO/8/2019**, a la Sala Regional

SUP-REP-13/2019

Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el cinco de marzo de dos mil diecinueve, ordenó integrar el expediente bajo la clave **SRE-PSC-6/2019**.

7. Resolución impugnada. El seis de marzo de dos mil diecinueve, la Sala Regional Especializada emitió sentencia, en el sentido de considerar existente la infracción atribuida a Morena, consistente en el uso indebido de la pauta local, al considerar que el promocional denunciado no correspondía a la etapa de su transmisión (precampaña), al contener elementos propios de campaña.

SEGUNDO. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Demanda. Inconforme con la sentencia precisada en el resultando que antecede, el nueve de marzo de dos mil diecinueve, Morena, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. En su oportunidad, la Sala Especializada efectuó el trámite correspondiente a la demanda del recurso de revisión y la remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que estimó pertinentes para la resolución del asunto.

3. Integración de expediente y turno. Por acuerdo de nueve de marzo de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó la integración del expediente **SUP-REP-13/2019** y lo turnó a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos precisados en el artículo 19, de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor acordó radicar la demanda, admitirla a trámite y, al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción del recurso al rubro identificado, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia. Conforme con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver medio de impugnación al rubro citado, en razón de que se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido por un partido político para controvertir la resolución emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. Este órgano jurisdiccional considera que el medio de impugnación que se resuelve reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9, párrafo 1, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

¹ En adelante Constitución federal

² En adelante Ley Orgánica.

SUP-REP-13/2019

1.1 Forma. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley electoral procesal, porque en la demanda presentada por el partido recurrente aparece el nombre y la firma autógrafa de quien promueve, se asienta el domicilio para recibir notificaciones, se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable, se hace mención de los hechos y de los agravios que aduce le causa la resolución controvertida.

1.2 Oportunidad. La demanda del medio de impugnación al rubro citado se presentó en tiempo, porque, de conformidad con lo previsto en el artículo 7, párrafo 1, en relación con el 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el plazo para interponer el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es de tres días hábiles contados a partir del día siguiente de aquel en que se haya notificado la resolución correspondiente. Cabe precisar que la controversia está relacionada con un proceso electoral local, por lo cual, para efectos del cómputo del plazo, se tendrán todos los días como hábiles.

En ese orden, la sentencia recurrida fue emitida por la Sala Especializada el seis de marzo del presente año y la diligencia de notificación personal al recurrente se efectuó el inmediato siete de marzo, según se advierte de las constancias del expediente de origen; por tanto, el plazo para interponer el recurso transcurrió del ocho al diez de marzo de dos mil diecinueve.

En consecuencia, si la demanda se presentó el nueve de marzo, se concluye que fue dentro del plazo legal previsto para tal efecto.

1.3 Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación de Morena, al comparecer como parte denunciada en el

procedimiento especial sancionador radicado ante la Sala Especializada en el expediente **SRE-PSC-6/2019**, dentro del cual se emitió la sentencia controvertida; asimismo, se reconoce la personería de Carlos H. Suárez Garza, representante propietario del citado partido político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en razón de que la Sala Especializada, en su informe circunstanciado, le reconoció esa calidad, lo cual resulta suficiente para tener por cumplido el mencionado requisito de procedibilidad.

1.4 Interés jurídico. Este requisito se cumple, porque en la sentencia recurrida el partido recurrente fue sancionado con una multa, por tanto, con independencia de que le asista la razón, se considera que tiene interés jurídico para promover este medio de impugnación.

1.5 Definitividad. El mencionado presupuesto procesal se considera satisfecho, puesto que la ley general no prevé algún otro recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la promoción de este recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

TERCERO. Estudio del caso.

1. Síntesis de la resolución impugnada.

Con el objeto de resolver la problemática planteada, resulta pertinente precisar las consideraciones en las que la Sala Especializada sustentó su resolución:

1.1 Existencia y difusión del spot.

La responsable señaló que se había certificado el reporte de vigencia, donde se constató que el spot se pautó por MORENA para la campaña federal del proceso electoral 2017-2018; y para

SUP-REP-13/2019

la precampaña local en Quintana Roo en el proceso electoral 2018-2019.

Precisó la Sala Especializada que el veintinueve de enero de este año, la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral le informó sobre las detecciones del spot así:

Reporte de detecciones. Spot "Morena Crece"	
Fecha	Impactos
15/01/2019	158
16/01/2019	160
17/01/2019	179
18/01/2019	159
19/01/2019	178
20/01/2019	156
21/01/2019	157
22/01/2019	160
23/01/2019	73
24/01/2019	2
25/01/2019	4
Total	1,386

Por tanto, se concluyó que la difusión del spot en el proceso electoral local de Quintana Roo 2018-2019 estaba acreditada.

1.2 Uso indebido de la pauta.

La Sala Regional responsable precisó que la parte toral de la acusación realizada por el Partido Acción Nacional fue que el spot era ilegal, porque su contenido federal en pauta local era indebido y podía confundir a la ciudadanía; por tanto, lo procedente era analizar el spot "Morena Crece" a la luz del proceso local y verificar si tenía la finalidad de dar certeza a la ciudadanía.

Así, la responsable señaló que atendiendo al marco normativo establecido en la resolución impugnada, la propaganda de precampaña es para conocer las propuestas de las

precandidaturas; su objetivo es promocionar, en el marco de sus procesos de selección interna, las posibles alternativas que podrían postularse para ser las candidaturas a cargos de elección popular; además, existe la posibilidad de difundir spots genéricos con la ideología, programas o plataforma de los partidos políticos, sin la absoluta necesidad de identificar a alguna precandidatura, porque la precampaña también es una fase para conocer al partido político.

La responsable también señaló que el partido político recurrente, en la convocatoria respectiva para la elección local, estableció que el registro de aspirantes se haría ante la Comisión Nacional de Elecciones; órgano interno que revisaría las solicitudes y daría a conocer las propuestas aprobadas e informaría a las Asambleas Distritales Electorales Locales para votarlas, y que fue hasta el 19 de febrero, cuando incluso la precampaña había terminado (15 de enero al 13 de febrero), que se registraron las aspiraciones a precandidatos y el veinticuatro siguiente se dieron a conocer las solicitudes aprobadas.

Lo anterior reveló, para la Sala Regional Especializada, que el spot de MORENA se incrustó en el periodo de precampaña (15 de enero al 13 de febrero), donde todavía no había precandidaturas; entonces, estaba acreditado que el spot “Morena Crece” se difundió como pauta local de precampaña del 15 al 26 de enero de este año y con 1,386 impactos en diversas emisoras de radio en Quintana Roo.

Asimismo, la responsable refirió que del contenido del spot se advertía un mensaje de unidad, donde el partido invita a la gente a la transformación, a formar parte del movimiento, pero que también dice al final: “*Vota por los candidatos a diputados y senadores de MORENA*”.

SUP-REP-13/2019

Así, para la Sala Regional responsable, el spot controvertido es un mensaje para generar empatía con la gente sobre los beneficios de estar en MORENA y votar por sus **candidaturas** a diputaciones y senadurías; lo que lo hace identificable con la campaña federal³.

Señaló la Sala Regional que no obstante que MORENA adujo se trataba de un error involuntario, ya que efectivamente el spot no tenía ninguna relación con la elección local; ese argumento no era suficiente para relevarlo o liberarlo de responsabilidad, porque lo verdaderamente importante es la ciudadanía; entonces lo procedente era verificar si ese spot trascendió y hubo el riesgo de confundirla.

Así, para la responsable, las pruebas que obran en autos dan cuenta que el propio partido político recurrente había diseñado su *“estrategia de transmisión”*, porque el spot *“Morena Crece”* se difundiría en la pauta local del 15 de enero al 13 de febrero; es decir, toda la etapa de precampaña.

Entonces, la responsable estimó que, como estaba acreditado que el spot se difundió 1,386 veces, del 15 al 25 de enero de este año, ese posible error mencionado por el partido político había trascendido; por tanto, al analizar su contenido, justo en la parte final del promocional, advertía un llamado expreso a votar, aun cuando el voto es exclusivo de candidaturas y en la precampaña sólo existen precandidatos, además el spot hizo alusión a cargos de elección federal (Diputaciones y Senadurías) y no se dirigió a la militancia y/o simpatizantes del partido.

³ Al certificar el reporte de vigencia de materiales, en el que aparece que el spot *“Morena Crece”*, aparte de difundirse en la precampaña local en Quintana Roo; en 2018 se difundió en diversas entidades del país para la etapa de campaña federal.

Así, la Sala Regional Especializada precisó que esa parte final del spot rebasa el diálogo que se puede dar con la gente durante la precampaña, esencialmente, porque debía darle a conocer a la ciudadanía su proceso de selección interna – sus precandidaturas- o en su caso, la ideología del partido, pero no llamar a votar por candidaturas.

Por ello, la Sala responsable acotó que el diseño del spot pudo generar confusión en el electorado, porque el promocional no correspondía a la realidad ni a la etapa de su transmisión en precampaña, al contener elementos propios de campaña.

Lo anterior, porque la comunicación que realmente se tenía que difundir dentro de la precampaña local, no se dio; por el contrario, el spot transmitió una solicitud del voto, la cual se debe dar en otra etapa del proceso (campaña); por tanto, para la Sala Regional, la gente en Quintana Roo estuvo en riesgo de percibir o creer que la intención de MORENA era posicionarse en la elección local, al invitarles a votar por su partido.

Concluyó la responsable, que esa parte del spot “Morena Crece” rebasa los límites legales válidos para la precampaña local, lo que hace ilegal el spot en su integridad; por tanto, constituyó un indebido uso de la prerrogativa en radio.

1.3 Calificación de la falta e individualización de la sanción.

La Sala Regional responsable calificó la falta como grave ordinaria y determinó que Morena merecía una multa por el tipo de conducta y su calificación de 1,500 Unidades de Medida de Actualización, equivalentes a **\$120,900.00** (ciento veinte mil novecientos pesos 00/100 M.N.), vinculando al Instituto Electoral de Quintana Roo, para que le sea descontada de su ministración mensual de

SUP-REP-13/2019

actividades ordinarias del mes siguiente en que quede firme dicha resolución.

2. Síntesis de conceptos de agravio expresados por el partido recurrente.

2.1 Fundamentación y motivación.

El partido político considera que la Sala Regional responsable no justifica ni motiva la actualización de la infracción imputada, vulnerando los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la difusión de un spot o promocional con un carácter genérico, en sí mismo, no puede ser violatorio de la legislación electoral, aun cuando incluya la palabra “votar” y haga referencia a candidatos diversos a los que participan en un proceso electoral específico, ya que, insiste el actor, la ilegalidad del mismo deriva de la intención de difundirlo para influir en las preferencias electorales y obtener una ventaja en los comicios, lo cual, en el presente caso, no está probado.

Además, se afirma en la demanda que el mensaje transmitido en el spot denunciado, como no tiene relación con los comicios locales, lo convierte en un mensaje abstracto, sin efectos en los electores al estar apartado de una realidad política y electoral; por ello, carece de justificación legal que la responsable aduzca que como el promocional se difundió por error, por ese motivo trascendió, además de que tampoco establece la responsable en qué consiste esa trascendencia que le permitiera valorar adecuadamente la gravedad de la infracción.

El recurrente aduce que la afirmación de la responsable, en relación a que el diseño del spot pudo generar confusión al electorado, porque el promocional no correspondía a la realidad ni a la etapa de su transmisión, demuestra la ilegalidad del fallo

controvertido, porque las sanciones se deben imponer cuando se acredita la conducta prohibida y no su posibilidad o intención.

También sostiene el instituto político que, con el spot denunciado no se afectó alguno de los principios que rigen las normas electorales, porque alude a una elección federal que no se está desarrollando; tampoco existen candidatos electos internamente o postulados en esa entidad federativa por el partido político actor y menos aún, inducción al electorado para que votaran por los candidatos de Morena postulados en el ámbito estatal.

Por otra parte, refiere el actor que no resulta ajustado a Derecho lo determinado por la Sala Regional Especializada cuando afirma que el spot, al contener elementos propios de campaña, transmitió información que se debe dar en otra etapa del proceso electoral local, porque a su parecer, el promocional es genérico y no pierde esa calificación con el hecho que contenga un llamado expreso a votar por Diputados Federales y Senadores de la República, que no genera confusión alguna en los electores, porque no hace un llamado a votar por los candidatos de Morena a nivel local, lo que hace que carezca de soporte considerar el spot denunciado como acto propio de la campaña electoral.

Para el recurrente, la responsable se abstuvo de señalar con precisión el precepto vulnerado y el valor jurídicamente protegido que fue transgredido, además sostiene que, si bien se difundió el spot en precampaña, éste corresponde a propaganda genérica, no a actos propios de precampaña dentro del proceso electoral de Quintana Roo y cambiar la calidad de genérico con el simple argumento de que pudo confundir al electorado pone de manifiesto que el fallo reclamado no se ajusta a Derecho.

2.2 Calificación e individualización de la sanción.

SUP-REP-13/2019

Refiere el partido político actor que la responsable, al considerar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción, sólo hace referencia a ello sin expresar las particularidades del porqué se arriba a las conclusiones asentadas, además de que no menciona el precepto legal transgredido.

Además, sostiene el recurrente, la calificación de la falta como grave ordinaria no se encuentra justificada, aunado a que la falta debe ser considerada como levísima o leve que ameritaría una amonestación, como se consideró en los expedientes SUP-REP-409/2015 y SUP-REP-416/201 (*sic*).

En relación a la individualización de la sanción, señala el partido político que la multa de 1,500 Unidades de Medida y Actualización es excesiva o desproporcionada, acorde a la calificación de la falta imputada y la capacidad económica del infractor; lo anterior, porque para fijar el monto la Sala responsable únicamente toma como elemento de su decisión la capacidad económica de Morena, sin tomar en cuenta elementos objetivos que se erigen como atenuantes.

Finalmente, señala el instituto político que, de conformidad con el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad debe analizar todas las exigencias y ser consideradas para la individualización de la sanción, sin que baste únicamente la capacidad económica como lo hizo la responsable, toda vez que debió considerar que la transmisión del spot fue un error y que no hubo intención de infringir la norma electoral.

3. Decisión.

A juicio de la Sala Superior son **infundados en una parte e inoperantes en otra** los anteriores conceptos de agravio, en razón de lo siguiente:

Uso indebido de la pauta.

El artículo 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución General establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

A través del uso de esta prerrogativa, pueden difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular⁴.

Sin embargo, es importante señalar que tal prerrogativa está sujeta a los parámetros constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

Es decir, la pauta, a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Por ello, los institutos políticos deben emplear los tiempos en radio y televisión que, a través del Instituto Nacional Electoral, les asigna el Estado, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 159, párrafo segundo.

SUP-REP-13/2019

En ese sentido, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva mensajes de 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.

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

Por ello, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político -su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas-, tal como lo mandata el propio artículo 41 constitucional, al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática⁵.

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas⁶.

⁵ Véase el SUP-REP-18/2016.

⁶ Tal criterio fue sustentado por esta Sala Superior al resolver los recursos, acumulados, de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-91/2017 y acumulados.

Así, 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 democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

En cambio, la propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, 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.

En ese sentido, no debe perderse de vista que, a su vez, esta Sala Superior considera 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 protegido por el derecho de libertad de expresión.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente, su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

De ese modo, se debe permitir la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información,

SUP-REP-13/2019

siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normativa aplicable.

Sobre lo anterior, esta Sala Superior ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada⁷.

Así, este Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación⁸, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos⁹.

Además, la Sala Superior también ha considerado que **las manifestaciones explícitas 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 contienda**¹⁰.

Para concluir que una expresión o mensaje actualiza un supuesto **prohibido por la ley** 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**

⁷ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016, acumulados.

⁸ Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y Acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y acumulados, así como el SUP-REP-31/2016.

⁹ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017.

¹⁰ Véase SUP-JRC-194/2017.

o en contra de una persona o partido; publicita plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Esta Sala Superior considera que tal conclusión atiende a la finalidad que persigue la prohibición que se analiza, la cual es prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener **un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad**, de forma tal que no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.

Caso concreto

La denuncia que dio origen al procedimiento especial sancionador cuya resolución se reclama, fue interpuesta por los partidos políticos y por los motivos siguientes:

Movimiento Ciudadano:

- El spot llama a votar por las candidaturas de MORENA en la etapa de precampaña.
- Habla de senadurías en un proceso electoral local (publicidad engañosa).
- No se dirige a simpatizantes y/o militantes.

Partido Acción Nacional:

- Es la simulación de un spot genérico, al llamar al voto durante la precampaña.
- Hace referencia indirecta al proceso electoral federal (alusión al cargo de Senadores), durante la pauta local, para obtener ventaja frente a los demás partidos e inequidad en la contienda.
- Durante procesos electorales concurrentes, no se puede difundir un spot local, con contenido de proceso electoral federal, porque podría generar confusión en el electorado,

SUP-REP-13/2019

específicamente con la frase: “*vota por los candidatos a diputados y senadores*”.

El contenido del spot denunciado es el siguiente:

Voz de mujer 1: *En México está creciendo la esperanza, un movimiento que se vuelve cada día más grande con la honestidad, las propuestas y la alegría de nuestra gente, estamos unidos y eso nos hace más fuertes para transformar lo que parecía imposible cambiar. En cada ciudad, en todas las regiones, somos más los mexicanos con MORENA, y contigo seremos la mayoría que va a comenzar un nuevo capítulo en la historia de México, vente a MORENA la esperanza de México, juntos haremos historia.*

Voz de mujer 2: *Vota por los candidatos a diputados y senadores de MORENA.*

La Sala responsable corroboró que el spot “Morena Crece” se difundió como pauta local de precampaña así:

- Vigencia: del 15 al 26 de enero
- Impactos: 1,386 en diversas emisoras de radio en Quintana Roo.

En esa tesitura, la Sala Regional Especializada tuvo por acreditada la infracción en estudio, al advertir que el promocional denunciado no se ajusta a las características y finalidades constitucionales y legales, ya que de su análisis se apreció de manera auditiva la frase “*Vota por los candidatos a diputados y senadores de MORENA*”; frase que hace referencia a candidatos postulados a Diputados y Senadores de la República, en tiempos destinados a la elección local del Estado de Quintana Roo.

Reforzó lo anterior, indicando que el instituto político denunciado pautó los promocionales denunciados para que los mismos fueran difundidos en el periodo de precampaña del proceso electoral local, aun cuando el partido político denunciado refirió que se trató de un error involuntario, porque parte de su contenido no es referente a una elección local.

Además, la responsable señaló que, aun cuando se hubiera tratado de un error involuntario, esto no es suficiente para relevar o liberar de responsabilidad a Morena, por lo que se debía verificar si el spot trascendió y si se encontraba justificada su difusión en la etapa en la que fue pautado.

Así, la Sala Especializada señaló que el promocional contiene:

- Un llamado expreso a votar.
- El voto es para “*candidaturas*” (en la etapa de precampaña solo podrían existir precandidaturas).
- Hizo alusión a cargos de elección federal: Diputaciones y Senadurías.
- No se dirigió a la militancia y/o simpatizantes del partido

Lo anterior, fue precisamente lo que llamó a la responsable a determinar que la frase “*Vota por los candidatos a diputados y senadores de MORENA*”, rebasa el dialogo que se puede dar con la gente durante la precampaña, porque lo que debería darse a conocer a la ciudadanía era su proceso de selección interna (sus precandidaturas) o bien, la ideología de su partido, pero no llamar a votar por candidaturas.

Entonces, la Sala Especializada señaló que el diseño del spot pudo generar confusión en el electorado, porque el promocional no correspondía a la realidad ni a la etapa de su transmisión - precampaña- al contener elementos propios de campaña, por tanto, fue un uso indebido de la prerrogativa de radio.

SUP-REP-13/2019

Por su parte, Morena señala que no incurrió en la falta que se le atribuye, porque el promocional denunciado, si bien contiene la palabra “votar”, es un spot con el carácter de genérico, que no se tuvo la intención de difundirlo para influir en las preferencias electorales.

Es **infundado** dicho argumento, porque si bien se observa que Morena solicitó que los promocionales se difundieran en los tiempos reservados para precampaña de un proceso local; lo cierto es que se llama al voto para cargos federales, tal como se demuestra con la transcripción del contenido del mensaje que aparece en esta sentencia.

Asimismo, de un análisis objetivo de las manifestaciones contenidas en el spot, se observa que su idea clave o central es llamar al voto por las candidaturas de Morena.

En ese tenor, como lo señaló la responsable, el hecho de que Morena haya ordenado, incluso por un error involuntario, que los spots denunciados se transmitieran en los tiempos reservados a precampaña de un proceso local; ello no impide que incurra en infracción, pues lo que finalmente determina la falta es **el contenido del mensaje**, esto es, la alusión a **votar** en los términos ya descritos.

Así, la conclusión a la que arribó la responsable se encuentra ajustada a Derecho, ya que detectó que en el promocional que debió haberse pautado para la promoción de precandidaturas locales, o bien para la promoción genérica de la ideología y programas del partido; en realidad se hizo referencia a la figura de candidatos, llamando expresamente al voto.

Por ello, contrariamente a lo que Morena señala, la Sala responsable no estaba obligada a indagar la percepción de los destinatarios del mensaje, a fin de determinar si ellos entendieron que el spot aludía o no a una candidatura federal, pues dicho elemento se obtiene de la sola revisión objetiva del contenido del mensaje y de su lectura e interpretación razonable, en los términos antes descritos.

Así, del contenido del promocional denunciado, se concluye que en el mismo sí se promocionan candidatos a cargos de elección popular del orden federal, en una pauta otorgada para la elección a nivel local; por lo que es evidente que se actualiza la infracción relativa al uso indebido de la pauta, de ahí lo **infundado** del agravio en estudio.

Similares criterios se han sostenido por esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-144/2018**, **SUP-REP-145/2018**, **SUP-REP-206/2018** y **SUP-REP 236/2018**.

Entonces, tal como lo destacó la responsable, Morena utilizó sus prerrogativas en radio con un fin distinto para el que le fueron otorgadas, ya que empleó los tiempos en radio originalmente destinados a la promoción de precandidaturas locales o para difusión e ideologías del partido, para llamar a votar por candidaturas federales; circunstancia que se encuentra prohibida por la normativa electoral.

Lo anterior, porque como lo sostiene la responsable en la resolución reclamada, el acceso a los tiempos del Estado, para que los partidos políticos se comuniquen con la ciudadanía y la gente conozca su ideología política y propuestas de gobierno, es vía spots en radio y televisión.

SUP-REP-13/2019

Por eso, los partidos políticos pueden difundir propaganda en esos medios de comunicación en las distintas etapas de los procesos electorales (precampaña, intercampaña y campaña) y también cuando no hay proceso electoral (etapa que se conoce como periodo ordinario), de conformidad con lo señalado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, el artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dice que cada partido político decide en libertad cómo distribuir sus mensajes, pero sobre todo su contenido; esto incluye su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por su parte, el Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, en su artículo 13, párrafos 1, 2 y 4, establece que, en los procesos electorales locales, los partidos políticos acceden a radio y televisión en un periodo único y conjunto para la etapa de precampaña, dando oportunidad de generar spots genéricos cuando no se hacen actos de precampaña propiamente dichos.

El artículo 37 del Reglamento, señala que, en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y las candidaturas independientes determinan el contenido de los promocionales; por tanto, no hay censura previa del Instituto ni de autoridad alguna.

En esa tesitura, es **infundado** el motivo de disenso con relación a que la autoridad responsable se abstuvo de precisar el precepto vulnerado y el valor jurídicamente protegido; porque como se advierte de la resolución reclamada, la legislación electoral contempla el deber de usar adecuadamente las prerrogativas en radio y televisión, asimismo, el incumplimiento de ese deber conlleva a la aplicación de sanciones.

Esto es, la trascendencia deriva tanto en la Constitución como de la Ley General Electoral, y del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en las que se encuentran las disposiciones que rigen el **uso de esta prerrogativa**, las cuales deben ser interpretadas de manera sistemática y armónica con el modelo de comunicación política establecido en el artículo 41, Base III, Apartado A, de la propia Constitución, **el cual tiene como objetivo principal resguardar el principio de equidad en las contiendas electorales**, evitando que factores externos influyan en las campañas, en las cuales debe imperar el debate e intercambio de propuestas entre los contendientes, conforme con las reglas establecidas para ello.

Por otro lado, a juicio de este órgano jurisdiccional son **inoperantes** los conceptos en los cuales el recurrente expresa que es incorrecta la consideración de la responsable de que MORENA incurrió en la falta referida (usó indebidamente la pauta local), ya que, en su concepto, el promocional es genérico, por lo cual no es contrario a Derecho.

Lo inoperante de tales argumentos, radica en que el recurrente sustenta su pretensión en el hecho de que el mensaje del promocional se considere como propaganda política genérica; sin embargo, en este considerando se han desestimado sus planteamientos en ese sentido, al resolver que fue apegado a Derecho que la responsable considerara que lo difundido por MORENA constituye información (solicitud del voto) que se debe dar en otra etapa del proceso –campaña-, por tanto, la gente en Quintana Roo estuvo en riesgo de percibir o creer que la intención de MORENA era posicionarse en la elección local, al invitarles a votar por su partido.

SUP-REP-13/2019

Además, del escrito del recurso que se analiza no se advierte que el partido recurrente efectúe algún argumento para desvirtuar lo razonado por la responsable de que estaba acreditado que el spot “Morena Crece” se difundió como pauta local de precampaña, en una vigencia del 15 al 26 de enero de dos mil diecinueve, con 1,386 impactos en diversas emisoras de radio en Quintana Roo, ya que, como se dijo, el actor sustenta su impugnación en que el promocional constituye propaganda genérica, lo cual quedó desestimado.

Por otra parte, resultan **infundados e inoperantes** los agravios en relación con el hecho de que, al no haberse acreditado la intención, el beneficio o lucro, ni la reincidencia, la sanción debió calificarse como levísima y que la falta como grave ordinaria no se encuentra justificada.

Lo **infundado** radica en que, si bien, la Sala responsable consideró que en el caso no se encontraban acreditados esos elementos, lo cierto es que tomó en consideración las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el contexto factico y los medios de ejecución, así como las normas constitucionales y legales infringidas, y consideró que la falta era grave ordinaria.

En efecto, como se señala a continuación, la Sala responsable tomó en cuenta otros elementos, pero concretamente el hecho de que se infringió el artículo 41 Constitucional (principio de equidad en la contienda), lo cual generó la calificativa de grave ordinaria en la conducta¹¹.

En efecto, en la sentencia controvertida se señala lo siguiente:

¹¹ Criterio que ha sido sostenido por la Sala Superior relativo a que cuando se actualice una violación directa a una prohibición constitucional, la falta se calificará como grave ordinaria.

“SEXTA. Calificación de la falta e individualización de la sanción.

79. *La comunicación que entabló, en la parte del spot que se destacó, no correspondió a la etapa de precampaña en Quintana Roo, por tanto, calificaremos la falta e individualización de la sanción¹²:*
- **Se deben considerar el cómo, cuándo y dónde** (Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, así como las condiciones externas, medios de ejecución, reincidencia y beneficio económico).
 - *El partido político hizo mal uso de su prerrogativa en radio.*
 - *El tiempo que el spot estuvo al aire fue del 15 al 25 de enero del 2019.*
 - *Se acreditó **una falta** a la normativa electoral (singularidad o pluralidad de las faltas): uso indebido de su tiempo en radio.*
 - *No hay intención o dolo (dijo que fue error involuntario).*
 - *El derecho que se protege es la equidad en la contienda que la ciudadanía reciba la información adecuada respecto a cada etapa del proceso electoral para emitir un voto informado.*
 - *No hay antecedentes de sanción a MORENA, por la misma conducta.*
 - *No hay beneficio económico.*
 - *Todos los elementos antes expuestos nos permiten calificar la conducta como **GRAVE ORDINARIA**.*
80. *Para determinar la sanción que toca a MORENA es aplicable la jurisprudencia: INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD ATRIBUIDO AL INCULPADO, PUDIENDO EL JUZGADOR ACREDITAR DICHO EXTREMO A TRAVÉS DE CUALQUIER MÉTODO QUE RESULTE IDÓNEO PARA ELLO¹³.*
81. **Individualización de la sanción:** *MORENA merece una multa, en términos del artículo 456, inciso a), fracción II, de la LEGIPE.*
82. *Por el tipo de conducta y su calificación, se justifican **1,500 UMAS** (Unidad de Medida y Actualización)¹⁴,*

¹² Con base en el artículo 458, numeral 5 de la Ley General.

¹³ Jurisprudencia 157/2005 ubicada en la página 347 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, enero de dos mil seis, Novena Época.

¹⁴ El diez de enero del dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la actualización al valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuyo valor actual a partir del primero de febrero de 2018 es de \$80.60 (ochenta pesos y sesenta centavos moneda nacional), cantidad con la que se debe sancionar, toda vez que la conducta se cometió después del primero de febrero dos mil dieciocho y antes de que entrara en vigor la

equivalente a **\$120,900.00** (ciento veinte mil novecientos pesos 00/100 M.N.).

Capacidad económica

- ^{83.} *El acuerdo del Instituto Electoral en Quintana Roo¹⁵, indica que MORENA recibirá \$9,778,437.20 (nueve millones setecientos setenta y ocho mil cuatrocientos treinta y siete pesos 20/100 M.N.) este año para sus actividades ordinarias.*
- ^{84.} *A través de mensualidades de \$814,869.77 (ochocientos catorce mil ochocientos sesenta y nueve pesos 77/100 M.N).*
- ^{85.} *Por tanto, no es excesiva o desproporcionada esta multa, porque representa el 1.23% de su financiamiento anual y/o el 14.83% mensual.*
- ^{86.} *La sanción económica es proporcional porque MORENA puede pagarla sin comprometer sus actividades ordinarias, eso sin ser excesiva, puede generar un efecto inhibitorio para la comisión de futuras conductas irregulares.”*

De lo anterior es posible advertir que la responsable tomó en consideración diversos elementos para calificar la conducta como grave ordinaria, sin que dichos razonamientos sean cuestionados por el recurrente, por lo que sus restantes alegaciones en relación con la individualización de la sanción se tornan **inoperantes**.

En efecto, en el agravio relativo a la incorrecta individualización de la sanción, el actor basa su pretensión para revocarla en el ejercicio de individualización que se realizó en expedientes diversos - SUP-REP-409/2015 y SUP-REP-416/201 (sic) -, sin que en el caso concreto aporte elementos objetivos con los cuales acredite que la responsable individualizó incorrectamente la sanción.

modificación correspondiente (1 febrero de 2019) lo cual resulta acorde con la Jurisprudencia de Sala Superior 10/2018 de rubro: MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.

¹⁵ Remitido por el Instituto Electoral en Quintana Roo a través del oficio PRE/116/19 y visible en la foja 272 del expediente.

Esto, con base en la obligación que tiene la autoridad sancionadora para determinar, en cada caso de estudio, las sanciones a imponer siguiendo en todo momento las reglas de la individualización de la sanción, sin que lo resuelto en un expediente deba impactar o ser vinculante al conocer de uno distinto.

De igual forma, se precisa que la responsable tomó en consideración la totalidad de elementos necesarios para poder imponer la sanción correspondiente al tener por acreditada la falta respectiva.

Además, la Sala Especializada, respecto a la materia de impugnación, analizó el bien jurídico tutelado; las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se actualizó la conducta infractora para llegar a una calificativa adecuada; y las condiciones socioeconómicas del infractor, con el fin de imponer la sanción que, proporcionalmente, cumpliera su finalidad disuasiva.

En este análisis se tomó en cuenta la gravedad de la infracción acreditada, la cual fue grave ordinaria, en atención a que la conducta derivó en la vulneración al modelo de comunicación política, así como el principio de equidad en la contienda; se acreditó que el recurrente tuvo la intención de difundir los promocionales en la pauta local, y consta en autos que se detectaron 1,386 impactos del promocional, durante los 12 días de su difusión, haciendo énfasis por este Órgano jurisdiccional que la misma cesó con motivo del dictado de una medida cautelar, no por la voluntad del actor.

Asimismo, con relación a las condiciones socioeconómicas del infractor, obra en el expediente el informe que refiere la cantidad que recibirá por concepto de financiamiento público para

SUP-REP-13/2019

actividades ordinarias en el año es de \$9'778,437.20 (nueve millones setecientos setenta y ocho mil cuatrocientos treinta y siete pesos 20/100 m.n.), a través de mensualidades de \$814,869.77 (ochocientos catorce mil ochocientos sesenta y nueve pesos 77/100 m.n.).

Destacando que la multa de 1,500 UMAS (Unidad de Medida y Actualización), semejante a \$120,900.00 (ciento veinte mil novecientos pesos 00/100 m.n.) equivale al 1.23 % de la cantidad señalada para su financiamiento anual y el 14.83% del mensual; por lo que se ratifica lo adecuado y proporcional de la misma, máxime que el partido actor se abstiene de controvertir los elementos que la responsable tomó como base para cuantificar la sanción.

En consecuencia, ante lo **infundado** en una parte e **inoperante** en otra de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a Derecho **es confirmar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación la resolución controvertida.

NOTIFÍQUESE; como corresponda.

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

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.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-REP-13/2019

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE