



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-93/2023

RECURRENTE: MORENA

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

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: CLAUDIA MYRIAM
MIRANDA SÁNCHEZ, MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA Y PROMETEO
HERNÁNDEZ RUBIO

COLABORARON: HUGO GUTIÉRREZ
TREJO, DULCE GABRIELA MARÍN LEYVA Y
ÁNGEL MIGUEL SEBASTIÁN BARAJAS

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la determinación emitida por la Sala Regional Especializada en el expediente **SRE-PSC-36/2023**, respecto a la inexistencia de uso indebido de la pauta y la calumnia que se atribuyó al Partido de la Revolución Democrática por los hechos denunciados.

I. ASPECTOS GENERALES

En el presente asunto se controvierte la resolución emitida por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-36/2023, que determinó la inexistencia del uso indebido de la pauta y la calumnia denunciadas por el partido Morena, atribuidas al Partido de la Revolución Democrática por la alegada difusión del promocional para

televisión denominado “*NOS VOLVIERON A ENGAÑAR*”, durante la etapa de intercampaña del proceso electoral en curso en el Estado de México. Ante esta Sala Superior, el recurrente sostiene que la resolución de fondo de la Sala Especializada está indebidamente fundada y motivada y vulnera los principios de legalidad, certeza y exhaustividad. En consecuencia, la Sala Superior analizará la legalidad del acto reclamado.

II. ANTECEDENTES

1. **A. Proceso electoral en el Estado de México.** El pasado cuatro de enero de dos mil veintitrés inició el proceso electoral para renovar la gubernatura en el Estado de México, respecto del cual se establecieron las siguientes fechas¹:

| Precampaña | Intercampaña | Campaña | Jornada electoral |
|------------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 14 de enero al 12 de febrero | 13 de febrero al 2 de abril | 3 de abril al 31 de mayo | 4 de junio |

2. **B. Denuncia.** El once de marzo de dos mil veintitrés, Morena denunció al Partido de la Revolución Democrática por el presunto uso indebido de la pauta y calumnia, derivado de la difusión del promocional para televisión, denominado “*NOS VOLVIERON A ENGAÑAR*”, identificado con la clave RV00157-23, durante la etapa de intercampaña del proceso electoral en el Estado de México.
3. **C. Procedimiento especial sancionador.** El doce de marzo de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral registró la queja con la clave **UT/SCG/PE/MORENA/CG/89/2023**, la admitió y ordenó la realización

¹ Cfr. calendarios consultables en:
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2023/>
<https://www.ieem.org.mx/2022/CALENDARIO%202023.pdf>.



de diversas diligencias.

4. **D. Acuerdo de medidas cautelares.** El catorce de marzo de dos mil veintitrés, mediante acuerdo **ACQyD-INE-33/2023**, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por Morena al estimar que, del análisis preliminar del material, se advertía que se estaba ante la presencia de frases genéricas, que no implican un vínculo directo e inequívoco con el partido denunciante ni con alguna persona relacionada con ese éste².
5. **E. Remisión del expediente a la Sala Especializada.** Tras realizar las diligencias correspondientes, el cuatro de abril de este año, el subdirector de Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente a la Sala Especializada, mismo que ésta integró con la clave SRE-PSC-36/2023.
6. **F. Resolución SRE-PSC-36/2023 (acto impugnado).** El veintiséis de abril de dos mil veintitrés, la Sala Regional Especializada determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas al Partido de la Revolución Democrática.
7. **G. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** El treinta de abril de dos mil veintitrés, Morena, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el presente recurso de revisión ante la autoridad responsable.

² La Comisión también consideró que la sola referencia al año 2018 y uso de bandas color quinda era insuficiente para vincular el material denunciado con el denunciante. Morena promovió juicio electoral para controvertir la determinación, pero la Sala Superior desechó el medio de impugnación por su presentación extemporánea (sentencia SUP-JE-1062/2023, de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés).

8. **H. Turno y recepción.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el uno de mayo del presente año, se acordó integrar el expediente y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
9. **I. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

III. NORMATIVA APLICABLE

10. En principio, cabe formular la precisión respecto de la normativa aplicable a este medio de impugnación, toda vez que el dos de marzo del año que transcurre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Se destaca que en el artículo cuarto transitorio del Decreto se determinó que **no resultarían aplicables las modificaciones procesales y sustantivas para los procesos electorales de Coahuila y Estado de México** que se celebrarían en dos mil veintitrés (procesos que actualmente se encuentran en curso).
11. Ahora, tal Decreto fue impugnado por el Instituto Nacional Electoral



ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación³, por lo que, el veinticuatro de marzo posterior, el ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional que se promovió y determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del Decreto impugnado.

12. Derivado de ello, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, la Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023⁴, con la finalidad de que las personas justiciables tuvieran pleno conocimiento de cuáles serían las reglas procesales aplicables para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación. En tal sentido, se advierten los cuatro supuestos siguientes:

- i. Los asuntos promovidos con antelación a la entrada en vigor del Decreto referido serán resueltos en términos de la ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas.
- ii. A los asuntos presentados del tres al veintisiete de marzo del año en curso, que no guarden relación con los procesos electorales de los estados de Coahuila y México, les será aplicable la ley adjetiva electoral publicada el dos de marzo del año que transcurre.
- iii. Aquellos asuntos presentados del tres al veintisiete de marzo del presente año, vinculados con los procesos electorales de los estados de Coahuila y México, en términos del artículo cuarto transitorio del Decreto, se sustanciarán conforme la ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas.
- iv. Los asuntos presentados del veintiocho de marzo de dos mil veintitrés en adelante serán tramitados, sustanciados y resueltos con base en la ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas, debido a la concesión de la suspensión en la controversia constitucional 261/2023.

13. En ese sentido, si la parte actora presentó su demanda, ante la responsable, el treinta de abril de dos mil veintitrés y su impugnación está relacionada con la elección a la gubernatura del Estado de México, es evidente que nos encontramos en el cuarto supuesto,

³ A través de la Controversia constitucional 261/2023.

⁴ Denominado ACUERDO GENERAL 1/2023 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON MOTIVO DE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 261/2023.

razón por la cual lo procedente es resolver conforme a la normativa vigente al dos de marzo de dos mil veintitrés.

IV. COMPETENCIA

14. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, debido a que se cuestiona una sentencia de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, cuya revisión está reservada, de forma exclusiva, a la Sala Superior. Lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 166, fracción III, inciso h), y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso a), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

15. El presente recurso de revisión cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13; 109, párrafo 1, inciso a); y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con base en lo siguiente:
16. **A. Requisitos formales.** El recurso reúne los requisitos, porque el promovente precisa: *i)* el nombre y firma de quien promueve, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; *ii)* se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; *iii)* se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, y *iv)* se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.



17. **B. Oportunidad.** La presentación del recurso el treinta de abril de dos mil veintitrés ante la Sala Regional Especializada se considera oportuna, pues se interpuso dentro del plazo de tres días previsto por el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios; toda vez que la sentencia controvertida se notificó el veintisiete de abril de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para controvertir el acto reclamado transcurrió del veintisiete al treinta de abril de este año.
18. **C. Legitimación y personería.** En el caso, los requisitos se encuentran satisfechos porque la demanda fue interpuesta por el representante propietario del partido Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que le fue reconocida en el procedimiento de origen.
19. **D. Interés jurídico.** Se satisface este requisito porque el partido recurrente fue la parte denunciante en el procedimiento sancionatorio.
20. **E. Definitividad.** Se cumple este requisito, toda vez que la vía para impugnar la sentencia dictada por la responsable es el presente recurso.

VI. CUESTIÓN PREVIA

21. Para una mejor comprensión del asunto que se resuelve, se estima necesario exponer un contexto general, conforme a lo siguiente:
22. Morena señaló en su denuncia que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 5, párrafo 1, fracción III, inciso g), del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, el periodo de intercampaña no es un periodo de competencia electoral, ya que su

SUP-REP-93/2023

finalidad es que los partidos políticos tengan un lapso para resolver cuestiones atinentes a la selección interna de las candidaturas, por lo cual, el contenido de la propaganda debe tener contenido informativo relativo a su partido con el fin de incrementar el número de afiliados.

23. Así, señaló expresamente que: *“el spot denunciado que está difundiendo el PRD en sus tiempos de radio y televisión, así como en las redes sociales de Facebook y Twitter se encuentran fuera de los parámetros permitidos en el periodo de intercampaña electoral ya que su finalidad es posicionar de manera negativa al partido que represento y con ello restarle adeptos, imputando hechos falsos a mi representado”*.

24. El doce de marzo del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dio inicio al procedimiento especial sancionador, el cual quedó registrado con la clave de expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/89/2023, ordenó la realización de diversas diligencias de investigación y remitió la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente⁵. De igual manera, determinó en el considerando sexto de ese acuerdo su incompetencia para conocer respecto de la difusión del mencionado spot en las redes sociales de Facebook y Twitter -atribuibles al Partido de la Revolución Democrática-, debido a que, consideró que del material exhibido si bien se advertían características similares, también presentaban aspectos distintos que podían dar lugar a que el Instituto Electoral del Estado de México fuera la autoridad competente para que conociera

⁵ La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo ACQyD-INE-33/2023, en el cual determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada por MORENA. Acuerdo que fue impugnado ante la Sala Superior y se resolvió con la clave SUP-JE-1062/2023, en el sentido de desechar la demanda por extemporánea.



de tales hechos, porque tal cuestión se asocia con la presunta calumnia por parte del partido denunciado en redes sociales, la cual, no guarda relación con el indebido uso de la pauta.

25. Por tanto, determinó admitir la denuncia exclusivamente respecto al probable uso indebido de la pauta y calumnia por la difusión del promocional en televisión “NOS VOLVIERON A ENGAÑAR”, con folio RV00157-23.
26. En ese sentido, se tiene que, el expediente que dio origen a la presente impugnación fue integrado y sustanciado exclusivamente respecto al mencionado pautado en televisión. Cabe mencionar que dicho acuerdo no fue impugnado por Morena o por alguna otra parte interesada en su momento y quedó firme.
27. Como consecuencia de lo anterior, el procedimiento especial sancionador que ahora se revisa tuvo como objeto, exclusivamente, determinar si el promocional de televisión denunciado contiene expresiones constitutivas de calumnia y si constituye un uso indebido de la pauta, porque su contenido no corresponde al periodo de intercampana en que fue difundido. Mientras que lo atinente a posibles infracciones por la difusión del promocional en redes sociales fue remitido a las autoridades locales del Estado de México.

VII. ESTUDIO

28. Hecha la precisión, se estima conveniente exponer los hechos denunciados; las razones de la autoridad responsable y una síntesis de los agravios expuestos por la parte recurrente.

A. Contenido del promocional denunciado

29. El contenido del promocional “*NOS VOLVIERON A ENGAÑAR*” del Partido de la Revolución Democrática es el siguiente:

“NOS VOLVIERON A ENGAÑAR”
Clave: RV00157-23
[Versión televisión]
Imágenes representativas

| | |
|--|--|
| | |
| | |
| | |
| | |

| "NOS VOLVIERON A ENGAÑAR" Clave: RV00157-23 [Versión televisión] | |
|--|--|
| Imágenes representativas | |
|  | |
| Audio y texto | |
| <p>Voz en Off hombre: <i>Hace cinco años nos usaron. Nos vendieron honestidad y ni honestidad, ni 10% capacidad. El único diez por ciento fue el que ella les quitó a los maestros mexiquenses de su sueldo. Para salir de ésta, hay que ser valientes y hay que estar unidos. Porque unidos somos más fuertes. Unidos podemos. PRD</i></p> | |

B. Consideraciones de la autoridad responsable

30. Con respecto al aspecto la infracción de **calumnia** atribuida al partido denunciado, tras constatar la existencia y el contenido del promocional, así como su periodo de transmisión y su difusión, la Sala Especializada consideró que no se advertía la imputación de delitos o hechos falsos a Morena por lo que no se cumplía con el elemento subjetivo de la infracción.
31. En esa línea argumentativa, indicó que el promocional era una crítica del Partido de la Revolución Democrática sobre temas de interés general, apuntando que la Sala Superior –en el SUP-REP-97/2017– estableció que los partidos políticos pueden emplear como estrategia publicitaria críticas a administraciones gubernamentales o candidaturas.
32. Asimismo, la Sala regional no advirtió elementos en el promocional de

SUP-REP-93/2023

los cuales se pudiera concluir de manera inequívoca que el spot se refería a Morena o a alguna precandidatura, candidatura o persona que lo represente.

33. En este sentido, explicó que aun cuando se pudiera considerar que la expresión *“hace cinco años nos usaron, nos vendieron honestidad y ni honestidad, ni 10% capacidad”* y el elemento visual *“México 2018”* y las vendas color guinda, se emplearon para hacer referencia al partido denunciante, al haber resultado ganador en la elección federal celebrada en ese año, no advertía que en el spot se realizase la imputación de un hecho ilícito o delito a Morena o alguna persona que lo representara, pues únicamente se señalaba que *“se vendió honestidad”* y, a cambio, no se obtuvo ni honestidad ni capacidad, lo cual, en todo caso, solo pudiera entenderse como una frase de crítica y genérica, que se permite en la etapa de intercampaña del proceso electoral local.
34. Añadió que de la expresión: *“El único diez por ciento fue el que ella les quitó a los maestros mexiquenses de su sueldo”* no se desprendía de forma inequívoca que se tratase de un señalamiento dirigido a un partido o a una persona en particular, pues no había mayores elementos audiovisuales para tener por cierta a la persona a la que se refiere y tampoco se considera que la frase implique, por sí misma, la imputación de un delito o de un hecho falso.
35. La responsable abundó que, aunque considerara que la frase: *“El único diez por ciento fue el que ella les quitó a los maestros mexiquenses de su sueldo”* se pudiera referir al hecho público y conocido de que en la sentencia SUP-RAP-403/2021 y su acumulado la Sala Superior confirmó la resolución del Consejo General del



Instituto Nacional Electoral⁶ por la que sancionó a Morena⁷, ello no llevaba a concluir que con dicha expresión se calumniase al partido denunciante, es decir, que se le imputasen hechos o delitos falsos, a sabiendas de su falsedad.

36. La Sala Especializada razonó que, en todo caso, lo más que se podría desprender era que en el spot denunciado hacía una crítica o establecía la opinión del PRD respecto del hecho de que Morena omitió reportar los recursos que recaudó para su beneficio, provenientes de retenciones salariales a personas del servicio público de un ayuntamiento del Estado de México.
37. Así, consideró que las expresiones del promocional propiciaban el debate, la crítica, la comparación de ideas y la formulación de opiniones por parte de la ciudadanía sobre temas de interés general en el Estado de México⁸.
38. La Sala regional recordó que la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha señalado que la propaganda de los partidos políticos no siempre se trata de posturas aceptables o neutrales, sino también de opiniones o críticas severas, que si bien pueden llegar a ser chocantes, ofensivas o perturbadoras, permiten a la ciudadanía contrastar las acciones de los gobiernos actuales o anteriores, así como las ofertas de las demás opciones políticas⁹, por lo que no se podría considerar una infracción que los partidos políticos fijen una postura sobre temas de interés público, dado que la manifestación de ideas y expresiones

⁶ INE/CG1499/2021.

⁷ Por la omisión de reportar la totalidad de los ingresos y egresos recibidos y utilizados en beneficio de su operación ordinaria, dada la existencia de un mecanismo de recaudación de recursos provenientes de retenciones salariales efectuadas a personas que prestaban sus servicios en el ayuntamiento de Texcoco, Estado de México, que le reportaron un beneficio.

⁸ Conforme a la jurisprudencia 11/2008 de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO".

⁹ SUP-REP-35/2021, SUP-REP-15/2021 y SUP-REP-180/2020.

SUP-REP-93/2023

aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública de la ciudadanía.

39. A juicio de la responsable, al ser el promocional denunciado una crítica del Partido de la Revolución Democrática, aquél constituía un punto de vista respecto de temas de interés general que no podía quedar sujeto a un examen de veracidad o falsedad, por estar protegido por la libertad de expresión porque abonaba al debate público¹⁰, en tanto no lesionaba derechos de terceras personas y contribuía a la acción deliberativa propia de la democracia, de manera amplia, robusta y vigorosa.
40. También consideró que robustecía su argumento el criterio emitido por la Sala Superior, al sostener que para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de la interpretación unívoca de la imputación de un hecho o delito falso y que, en contrapartida, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión¹¹, en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda; aunado a que se privilegiaba el derecho de la sociedad a recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.
41. Dado todo lo anterior, la Sala Especializada concluyó que no se cumplían todos los elementos –objetivo, subjetivo y electoral– para

¹⁰ De acuerdo a cómo se ha entendido el elemento subjetivo de la calumnia en el SUP-REP-35/2021 y SUP-REP-17/2021.

¹¹ La responsable citó los expedientes SUP-REP-20/2019, SUP-REP-81/2018, SUP-REP-56/2018, SUP-REP-91/2017, SUP-REP-3/2017 y SUP-REP-147/2016.



conformar una calumnia.

42. Con respecto a la imputación de **uso indebido de la pauta** atribuido al Partido de la Revolución Democrática, la responsable recordó que la Sala Superior ya ha señalado que los promocionales que se difundan dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las etapas de precampaña y campaña, así como en intercampaña y en los periodos de veda deben tener como finalidad promover exclusivamente al partido político (ya sea su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política).
43. Indicó que conforme a ello, no hay un uso indebido de la pauta cuando los mensajes de los partidos políticos que se difunden en la etapa de intercampaña hacen referencia a temas de interés general que forman parte del debate público¹², pues no está prohibida la emisión de expresiones para dar realce a supuestos problemas o situaciones específicas en una entidad; por el contrario, la Sala Superior ha indicado que la libertad de expresión en estos casos debe ampliarse para proteger la deliberación democrática, lo cual también garantiza la libertad de los partidos políticos para definir el contenido de sus promocionales con propaganda política.
44. Bajo esos parámetros, la Sala Especializada consideró que el contenido del promocional denunciado era de naturaleza política, propia de la etapa de intercampaña en la cual se difundió, pues no advertía que las frases: *“hace cinco años nos usaron, nos vendieron honestidad y ni honestidad, ni 10% capacidad”* y *“El único diez por ciento fue el que ella les quitó a los maestros mexiquenses de su sueldo”* constituyesen expresiones por las cuales se solicitara de

¹² SUP-REP-146/2017.

SUP-REP-93/2023

forma expresa¹³ el voto a favor del PRD o alguna candidatura que haya postulado.

45. Agregó que dichas locuciones tampoco implicaban la solicitud para que la ciudadanía emita su voto en contra de alguna otra fuerza política o candidatura, ni constituyen equivalentes funcionales de la solicitud de voto a favor o en contra de alguno de los institutos políticos y candidaturas contendientes.
46. La Sala Especializada concluyó que, en ese sentido, la difusión del promocional denunciado no transgredió el modelo de comunicación política, pues contiene manifestaciones genéricas y de crítica sobre temas de interés general que forman parte del debate político en el Estado de México, por lo cual no se actualiza la infracción del uso indebido de la pauta.

C. Conceptos de agravio

47. Ante esta instancia, Morena plantea, esencialmente, que la sentencia controvertida se encuentra indebidamente fundada y motivada y que se violentó el principio de exhaustividad, puesto que la Sala Regional Especializada no realizó un análisis contextual e integral del promocional denunciado, al omitir estudiar que las frases contienen equivalentes funcionales relativos a que con dichos mensajes se genera una inequidad en la contienda y un rechazo hacia ese partido político a través de una campaña electoral disfrazada “*en su vertiente de campaña negra*”¹⁴ y, en cambio, promueven la opción política postulada por la coalición de la forma parte el Partido de la Revolución Democrática.

¹³ Esto es que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad revelan que existió la intención de invitar a votar a favor en contra de alguna fuerza política.

¹⁴ Demanda, pág. 17.



48. El recurrente indica que la Sala Especializada no debió reducir su análisis a la detección de palabras o frases, sino que debió examinar el contexto integral del mensaje, con el objeto de determinar si la emisión del spot y su contenido tuvieron un significado equivalente de apoyo al Partido de la Revolución Democrática o rechazo a Morena, al no hacerlo así, vulneró los principios de exhaustividad y congruencia.
49. Morena manifiesta que, al analizar los promocionales, la responsable omitió considerar por qué sólo tomó en cuenta la posible inexistencia de la imputación de un delito cuando –a juicio del recurrente– el spot denunciado contiene un hecho falso y difunde un mensaje en beneficio de la candidata Alejandra del Moral Vela.
50. En este sentido, el partido originalmente denunciante indica que la construcción del mensaje denunciado tiene la finalidad de que sus receptores deduzcan que el mismo alude al partido Morena, a quien le atribuye de manera falsa la retención del 10% del salario de los maestros a partir del año 2018.
51. Añade que aun cuando en el promocional denunciado no se señaló el nombre de Morena, sí se mostraron imágenes de un grupo de personas con los ojos vendados y que para ello se utilizaron vendas con el color característico del emblema del partido, que se reconoce fehacientemente de entre otras fuerzas políticas, por lo que resultaba lógica la intención de una malicia efectiva para imputarle la comisión de un hecho falso al denunciante, máxime que del texto de la publicación denunciada en Twitter sí se evidencia claramente la referencia, pues a la letra dice: “**No permitas que morena te quite el 10% de tu salario. Abre los ojos, unidos y unidas detengamos las**

estafas de la maestra” [sic; énfasis en la demanda]¹⁵.

52. El aquí impugnante apunta que conforme al artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso g) del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el periodo de intercampaña no es un periodo de competencia electoral, sino que su finalidad es que los partidos políticos tengan un lapso para resolver las posibles diferencias sobre la selección interna de candidatos a elección popular y, al respecto, cobra relevancia la sentencia SUP-REP-109/2015.
53. Complementa su argumento al indicar que, de conformidad con el artículo 19, numeral 2, del reglamento citado, el contenido de la propaganda de los partidos debe tener carácter informativo, es decir, los partidos pueden difundir propaganda que presente su ideología, principios, valores o programas en general, o bien, realizar una invitación a la ciudadanía a formar parte del mismo, con el fin de promover la participación ciudadana.
54. Con base en lo anterior, Morena indica que el spot que difundió el Partido de la Revolución Democrática, en sus tiempos de televisión, así como en las redes sociales de Facebook y Twitter, se encuentra fuera de los parámetros permitidos en el periodo de intercampaña electoral, ya que su finalidad fue posicionar de manera negativa al denunciante y, con ello, restarle adeptos imputándole hechos falsos en su contra.
55. Morena también indica que, a diferencia de lo indicado por la responsable, el spot denunciado hace uso de equivalentes funcionales al decirle a la ciudadanía que: *“Para salir de ésta, hay que ser valientes y hay que estar unidos. Porque unidos somos más*

¹⁵ Cfr. Demanda, pág. 20.



fuertes. Unidos podemos. PRD”, dado que éstos son elementos propagandísticos centrales en la estrategia ideográfica de campaña de la candidata del Partido de la Revolución Democrática a la gubernatura del Estado de México, Alejandra Del Moral Vela como se puede apreciar en las siguientes imágenes:





Alejandra Del Moral Vela ✓

248 mil seguidores • 39 seguidos

DE LAS FA
VA A
MI PRI





56. Morena indica que estos elementos no fueron valorados por la resolutora como equivalencias funcionales, lo cual constituye una evidente oferta de campaña dirigida a los electores al pedir que cambien al Partido de la Revolución Democrática y se alejen de Morena y de la maestra Delfina Gómez, y eso sólo se puede hacer mediante el voto, lo cual fue soslayado por la responsable, pues ningún pronunciamiento hizo al respecto en la sentencia combatida.
57. El recurrente finaliza su argumentación afirmando que dentro del periodo de intercampañas está prohibido que la propaganda electoral tenga por objeto menospreciar, menoscabar, afectar, o atentar contra las diferentes opciones políticas que existen en una contienda electoral, esto es, que no es válido que los partidos políticos, so pretexto del derecho a la libertad de expresión, hagan llamados a no votar, apoyar o denostar a otra opción política fuera de la contienda electoral, es decir, fuera del periodo de campañas.

D. Pretensión, método de estudio y *litis*

58. En el caso, la *litis* a analizar y resolver en el presente asunto radica en verificar si el estudio realizado por la responsable -que lo llevó a tener por inexistentes las infracciones denunciadas- fue correcto o, en su defecto, tal como lo aduce el partido recurrente, vulneró en su perjuicio los principios de exhaustividad, debida fundamentación y motivación que deben regir en las sentencias.
59. Los agravios expuestos por el recurrente serán analizados de manera conjunta dada su estrecha relación, en tanto que, se centran en tratar de evidenciar que, al analizar los promocionales denunciados por el partido recurrente, la sala responsable no realizó un estudio integral del contenido de estos, lo que la llevó a considerar la inexistencia de las infracciones denunciadas.¹⁶
60. Por ende, la controversia a dilucidar consiste en verificar si la resolución controvertida se encuentra ajustada a derecho, concretamente si se fundó y motivó debidamente, así como si se respetó el principio de exhaustividad, al analizar y concluir que las expresiones denunciadas constituyen o no, calumnia y uso indebido de la pauta.
61. En resumen, el partido recurrente señala, que la sentencia de la Sala Especializada le causa perjuicio porque no fue exhaustiva al dejar de analizar el spot denunciado de manera general (no diseccionando por frases); así como también aduce que carece de la debida fundamentación y motivación al dejar de considerar equivalentes funcionales al estudiar la calumnia y el uso indebido de la pauta.

¹⁶ Véase al respecto la jurisprudencia 4/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".



62. Para efecto de un mejor estudio de la cuestión planteada, es necesario hace referencia previamente al siguiente:

E. Marco normativo

E. 1. Principio de legalidad (exhaustividad, fundamentación y motivación)

63. El principio de exhaustividad impone a las y los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de atender en la resolución respectiva todos los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la *litis* y valorar los medios de prueba aportados legalmente al proceso.
64. En el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general se consagra el derecho al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.
65. Este derecho fundamental obliga a quien juzga, a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.
66. Asimismo, el artículo 17 de la Constitución establece que la tutela judicial efectiva reside en el dictado de sentencias que tengan como característica, entre otras, la de ser emitidas de manera completa,

SUP-REP-93/2023

esto es, de manera exhaustiva.

67. En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución se agota cuidadosamente el estudio de todos los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.
68. Así, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución, los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de vigilar que todo acto emitido por autoridad competente esté debidamente fundado y motivado.
69. Lo anterior significa, por una parte, el deber de precisar en sus actos, los preceptos legales aplicables al caso concreto; y por otra, invocar las circunstancias especiales, razones o causas inmediatas que se tomaron en cuenta en su emisión, para que los motivos aducidos y que las disposiciones legales aplicables al caso concreto sean congruentes.
70. Por tal motivo, la debida fundamentación y motivación se cumple, cuando la autoridad expone de manera correcta y aplicable los preceptos jurídicos en que basa sus razonamientos y los aplica de manera congruente con las consideraciones base de la sentencia.

E.2. Calumnia

71. En la línea jurisprudencial de la Sala Superior se ha considerado que, a partir de lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal y 471, párrafo segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entenderá por calumnia



la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

72. La acción de imputar consiste en la acusación de uno o más hechos que la ley señala como delito; es decir, la comunicación en cualquiera de sus formas, respecto a la realización de un hecho delictivo.
73. En ese sentido, se ha enfatizado que esta limitación tiene por objeto proteger bienes constitucionales como el derecho al honor o reputación de las personas y el derecho de éstas a votar de manera informada.
74. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, fijó un criterio que abona a lo que se debe entender por calumnia, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución general, al considerar que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso (elemento subjetivo que deriva del estándar de malicia efectiva), para que resulte ajustado y proporcional restringir la libertad de expresión, máxime que, en este tipo de debate democrático, su posible restricción debe obedecer a términos muy estrictos.
75. A partir de lo expuesto, de la línea argumentativa sostenida por la Sala Superior, se ha determinado que los elementos para la actualización de la calumnia son los siguientes:
 - **El sujeto que fue denunciado.** En general, solo pueden ser sancionados por calumnia electoral los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.
 - **Elemento objetivo.** Imputación directa de un hecho o delito

falso con impacto en el proceso electoral.

- **Elemento subjetivo.** A sabiendas de su falsedad o con la intención de dañar (estándar de la “real malicia” o “malicia efectiva”).

76. A partir de lo anterior, se debe enfatizar que para acreditar el elemento objetivo de la calumnia es necesario estar ante la imputación de hechos, no de simples opiniones. Por ello, la manifestación denunciada debe implicar la trasmisión de información, entendida como la expresión de un hecho, no así de una opinión, la cual implicaría la emisión de un juicio de valor, pues los juicios valorativos no están sujetos a un canon de veracidad.¹⁷
77. Adicionalmente, la Sala Superior ha sostenido que en materia electoral las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras.
78. No obstante, la difusión de hechos falsos con el objetivo de engañar al electorado no está permitida, pues resulta claro que con ello se pretende viciar la voluntad del electorado, en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio.¹⁸

E.3. Uso de la pauta

79. Tal como se evidencia en la sentencia reclamada, los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas, para que las personas conozcan su ideología, propuestas de gobierno,

¹⁷ Esta argumentación se sostuvo en el SUP-REP-13/2021.

¹⁸ SUP-REP-106/2021.



plataforma político-electoral y candidaturas, conforme al modelo de comunicación política.

80. El Instituto Nacional Electoral, al ser la autoridad facultada para administrar el tiempo del Estado, debe garantizar el uso de tales prerrogativas a los partidos políticos, ya que les permite promover la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación y hacer posible el acceso de la ciudadanía al poder público.
81. Por eso los institutos políticos pueden difundir propaganda en radio y televisión en las distintas etapas del proceso electoral (precampaña, intercampaña y campaña) y también cuando no hay proceso electoral (periodo ordinario); ya que la ciudadanía tiene el derecho de acceder a la información para que se fomente el sufragio libre y la participación ciudadana.
82. Al respecto, los partidos políticos tienen libertad para diseñar su estrategia de comunicación y los contenidos de sus mensajes, pero siempre deben tomar en cuenta en qué etapa se encuentran, para poder atender los límites que se marcan para cada una.
83. En la etapa de precampaña, por regla general, la propaganda debe dirigirse únicamente a la militancia para definir quiénes ocuparán las candidaturas a los cargos de elección popular. Por ello, en los promocionales de radio y televisión deben promoverse de forma equitativa las precandidaturas, dar a conocer sus propuestas y que se indique tal calidad de forma clara.
84. En intercampaña y en los periodos de veda deben tener como finalidad promover exclusivamente al partido político con la expresión

SUP-REP-93/2023

de éstos como una postura política, mensajes genéricos de carácter informativo, en términos del artículo 37 párrafo segundo del reglamento de radio y televisión.

85. Durante el periodo de campañas políticas, el Instituto asignará a los partidos políticos y, en su caso, a las coaliciones y candidatos/as independientes, por medio de los institutos locales, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección; los 7 minutos restantes quedarán a disposición del Instituto para sus propios fines o de otras autoridades electorales, en términos del artículo 28 del Reglamento de radio y televisión.

F. Caso concreto

86. Como se ha expuesto en párrafos precedentes, en la demanda, Morena plantea, esencialmente, que la sentencia controvertida se encuentra indebidamente fundada y motivada y que se violentó el principio de exhaustividad, puesto que la Sala Regional Especializada no realizó un análisis contextual e integral del promocional denunciado, al omitir estudiar que las frases contienen equivalentes funcionales relativos a que con dicho mensaje se calumnia a su partido y a su candidata a la gubernatura del Estado de México.
87. Los agravios expuestos en la demanda se consideran **infundados**, en virtud de que la Sala Regional Especializada sí realizó un análisis integral del promocional denunciado con relación a la supuesta calumnia e indebido uso de la pauta, de acuerdo con los parámetros expuestos.
88. De esta forma, del análisis a la resolución controvertida, es posible observar en primer término que la responsable consideró que las



manifestaciones denunciadas no actualizaban dicha infracción contra Morena dentro del desarrollo de la etapa de intercampaña en el proceso electoral ordinario para la elección de la gubernatura del Estado de México, puesto que no implicaban la imputación de un hecho o delito falso.

89. Esto es, contrariamente a lo señalado por el partido recurrente, de la revisión de la sentencia controvertida es factible advertir que la misma se encuentra debidamente fundada y motivada, aunado a que en la sentencia se atendieron la totalidad de los planteamientos expuestos por Morena en la correspondiente denuncia, mediante un análisis integral y frase por frase del contenido del spot denunciado.
90. Así, la responsable, para determinar la inexistencia de las infracciones atribuidas al Partido de la Revolución Democrática (uso indebido de la pauta y calumnia), realizó el análisis contextual e integral del mensaje denunciado, a la luz de los planteamientos expuestos en la denuncia. La Sala Regional Especializada consideró que del análisis del contenido del promocional era factible advertir una crítica general respecto a hechos de interés público.
91. Es decir, estableció que, en su consideración no advertía la imputación de un hecho o delito falso a Morena o a su candidata a la gubernatura del Estado de México; por el contrario, especificó que, en caso de que existiera relación con el contenido del mensaje denunciado, éste podría tener sustento en los hechos acreditados en el SUP-RAP-403/2021, por el que sancionó a Morena por la omisión de reportar la totalidad de los ingresos y egresos recibidos y utilizados en beneficio de su operación ordinaria, dada la existencia de un mecanismo de recaudación de recursos provenientes de retenciones salariales efectuadas a personas que prestaban sus servicios en el

SUP-REP-93/2023

ayuntamiento de Texcoco, Estado de México, que le reportaron un beneficio.

92. De esta forma, en la propia sentencia impugnada se advierte que, no se tuvo por acreditado el elemento objetivo para la actualización de la calumnia y, en consecuencia, la autoridad responsable consideró que tampoco se actualizaba el elemento subjetivo.
93. Por tanto, tampoco existe falta de exhaustividad en la sentencia reclamada.
94. Ahora, este órgano jurisdiccional comparte lo determinado por la responsable en el sentido de que las frases del promocional denunciado no evidencian una imputación directa para actualizar la calumnia, así como tampoco se advierten equivalentes funcionales, ya que no existen elementos propios dentro del promocional que conlleven a esa conclusión, ni de las mismas se sigue de forma lógica y concatenada la falsedad del mensaje o manifestación calumniosa contra Morena o su candidata a la gubernatura del Estado de México a través de una campaña negra o disfrazada, como lo refiere el instituto político recurrente, ya que, se reitera, el contenido es genérico y no menciona o refiere ni siquiera de manera velada al partido denunciante y mucho menos a su candidata.
95. Lo anterior, porque como lo señaló la Sala responsable, las frases utilizadas por el Partido de la Revolución Democrática en su promocional fue una libre difusión de ideas, dentro de la etapa de intercampaña dentro del proceso electoral en el Estado de México que, se insiste, no hace una imputación directa o indirecta de un hecho o delito falso al partido denunciado y/o su candidata. Lo que en dado caso se atribuiría sería lo que constituye un hecho notorio resuelto en



el citado medio de impugnación por parte de esta Sala Superior.

96. En ese sentido, del análisis de las constancias que obran en el expediente no es factible advertir elementos directos o indiciarios que permitan establecer como conclusión que del contenido del promocional se pueda considerar la existencia de calumnia o una incidencia en el proceso electoral en contra de Morena y/o su candidata.
97. En consecuencia, el análisis realizado en la resolución controvertida es ajustado a derecho, dado que se concluyó de manera adecuada que no se actualizaban las infracciones de calumnia y uso indebido de la pauta, incluso desde la perspectiva de la equivalencia funcional de las expresiones del mensaje en su integridad.
98. Cabe resaltar que Morena basa su agravio en señalar que se le calumnia al imputarle un hecho falso, empero, de su demanda no se advierte que exprese, **cuál -en su consideración- es el hecho falso que se le imputa.**
99. Lo mismo acontece con lo atinente al uso indebido de la pauta, ya que Morena fija su disenso a partir de considerar que existe calumnia (derivada de un hecho falso) que provocó propaganda “*negra*” y “*negativa*” en su contra; lo que en su concepto implica un indebido del pautado dentro de la etapa de intercampana.
100. De igual forma, sólo menciona que debieron considerarse los equivalentes funcionales para tener por acreditadas las irregularidades de los hechos denunciados para también evidenciar el uso indebido de la pauta. Sin embargo, a juicio de este órgano jurisdiccional no basta con señalar que el promocional expresa

SUP-REP-93/2023

equivalentes funcionales a la calumnia o que no se analizó adecuadamente el contexto del mismo, siendo que, en principio, el hecho de que promocional de un partido político exprese un mensaje crítico no constituye un equivalente funcional a la calumnia.

101. En este sentido, la Sala Superior advierte que expresiones del promocional no resultan equivalentes funcionales a la calumnia, en la medida en que no configuran la imputación de hechos ilícitos falsos, y si bien como señala el partido hace referencia a “México 2018”, lo cierto es que, la conjetura la realiza el propio partido denunciante porque del contenido del mensaje, no se advierte una referencia directa a Morena, a sus logros electorales en ese año, como se advierte:

Hace cinco años nos usaron.

Nos vendieron honestidad y ni honestidad, ni 10% capacidad.

El único diez por ciento fue el que ella les quitó a los maestros mexiquenses de su sueldo.

Para salir de esta, hay que ser valientes y hay que estar unidos.

Porque unidos somos más fuertes.

#Dale PRD

102. Según se ve, de lo genérico del mensaje no es posible atribuir de manera directa o indirectamente alguna cuestión a un partido político o persona en concreto como sujeto activo de la comisión de un delito o hecho falso. Esto es, el contexto del mensaje no supone que tales hechos son atribuidos al recurrente o su candidata, de hecho, no es atribuible a nadie en específico.

103. Esto es, aun cuando Morena aduce que el color guinda de las vendas se asocia con su partido y que la palabra “valiente” se relaciona con



la campaña de Alejandra del Moral (candidata de la coalición “Va por el Estado de México”), es dable señalar que ese pensamiento es una inferencia inductiva que hace el propio partido recurrente pero que, de una lectura individual y general del spot denunciado, así como de su contenido visual, resultaría deconstructivo llegar a la conclusión que pretende Morena en tanto que, sería ajustar la realidad a su idea; lo que evidentemente no es posible en tanto que se vulneraría el derecho de los partidos políticos a hacer uso del derecho a la libre expresión de ideas, posturas y críticas a la política en un aspecto general, así como al uso de la pauta que constitucionalmente se les otorga.

104. Por tanto, toda vez que de las frases de referencia no es posible derivar un mensaje claro que pueda atribuirse de manera directa a Morena y/o su candidata, así como tampoco se actualiza un equivalente funcional; no se configura el supuesto de calumnia y el uso indebido de la pauta.
105. Similar criterio ha asumido la Sala Superior, entre otros, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-60/2023.
106. Finalmente, la manifestación del partido recurrente, en torno a que debieron tomarse en consideración las diversas ligas de internet referenciadas a páginas de Facebook y Twitter para evidenciar el supuesto uso indebido de la pauta, resulta ineficaz.
107. Lo anterior, porque como ya quedó explicado en párrafos precedentes, el procedimiento especial sancionador se fijó exclusivamente para dilucidar lo relativo a la calumnia y el uso indebido de la pauta (porque el contenido del spot no corresponde con

el periodo de intercampaña); y, en consonancia con ello, la Sala Especializada resolvió el procedimiento sancionador; por tanto, en el caso, no es posible tomar elementos distintos para acreditar la aducida vulneración a la pauta.

108. Además, se recuerda que respecto a las posibles infracciones derivadas de la difusión del spot en redes sociales se determinó que ello es competencia de las autoridades locales del Estado de México.
109. En consecuencia, ante la desestimación de los agravios, procede **confirmar** la sentencia controvertida.
110. Por lo expuesto y fundado se aprueba el siguiente

VIII. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la resolución controvertida.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron la magistrada Janine M. Otálora Malassis y los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales (ponente), con el voto en contra del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular, y con la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de



la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe que esta determinación se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-93/2023 (CALUMNIA Y USO INDEBIDO DE LA PAUTA DERIVADO DE LA DIFUSIÓN EN TV DEL PROMOCIONAL “NOS VOLVIERON A ENGAÑAR” EN EL MARCO DE LA ELECCIÓN A LA GUBERNATURA EN EL ESTADO DE MÉXICO)¹⁹

Respetuosamente, presento este voto particular en el que expondré las razones por las cuales estoy parcialmente a favor de la propuesta circulada.

Como desarrollaré a continuación, coincido con la sentencia respecto de la inexistencia de la calumnia en el promocional pautado. Sin embargo, considero que ni la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ni la Sala Regional Especializada eran competentes para investigar y resolver con respecto del supuesto uso indebido de la pauta por haber transmitido un promocional que no observó las reglas del periodo de intercampaña.

A mi juicio, y siguiendo los precedentes de esta Sala Superior, es posible concluir que cuando se presenta una queja en contra de un promocional pautado como parte de los tiempos de radio y televisión que, por derecho, tienen los partidos políticos, las y los juzgadores deben de advertir lo que materialmente se está controvirtiendo y, con base en eso, determinar cuál es el órgano competente para conocer y resolver el expediente, mediante la calificación jurídica respectiva.

En el caso, como señalaré más adelante, a pesar de que el partido actor presentó una queja por un supuesto uso indebido de la pauta, lo

¹⁹ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en la elaboración de este documento Alexandra D. Avena Koenigsberger y Ángel Garrido Masforrol.



cierto es que su pretensión y su causa de pedir consiste en que se sancione al Partido de la Revolución Democrática por haber generado una inequidad en la contienda, al haber pautado un promocional en el periodo de intercampañas, que, al no ser genérico ni informativo, impacta de forma negativa hacia ese partido político.

Bajo esta lógica, considero que era el Instituto y el Tribunal local quienes debieron conocer y resolver de esta parte de la queja, y no las autoridades nacionales.

1. Breves antecedentes y problema jurídico que se plantea

La controversia en este recurso comenzó con una queja que presentó MORENA en contra del PRD, por un promocional pautado como parte de las prerrogativas de radio y televisión de este partido político.

A juicio de Morena, con la transmisión de este promocional se generan dos infracciones. La primera es la calumnia, y la segunda es el uso indebido de la pauta, porque al haberse transmitido en periodo de intercampañas, el mensaje no sólo no era genérico e informativo, sino que generaba inequidad en la contienda a la gubernatura del Estado de México, porque representaba de manera negativa a Morena.

Después de haberse investigado y llevado a cabo todas las diligencias necesarias por parte de la UTCE, la Sala Especializada dictó una sentencia en la que consideró que no se actualizó ninguna de las infracciones alegadas.

En específico, destaca que, para desestimar el supuesto uso indebido de la pauta, la Sala Especializada consideró que el contenido del spot denunciado es de naturaleza política, propia de la etapa de intercampaña en la cual se difundió, pues no se advierte que las frases ahí empleadas constituyeran expresiones por las cuales **se solicite**

de forma expresa el voto a favor del PRD o alguna candidatura que haya postulado.

Además, destacó que tampoco se desprende que se trate de una **solicitud para que la ciudadanía emita su voto** en contra de alguna otra fuerza política o candidatura, **ni constituyen equivalentes funcionales** de la solicitud de voto a favor o en contra de alguno de los institutos políticos y/o candidaturas contendientes.

Por todas esas razones, concluyó que la difusión del promocional denunciado no transgredió el modelo de comunicación política, pues contiene manifestaciones genéricas y de crítica sobre temas de interés general que forman parte del debate político en el Estado de México, por lo cual no se actualiza la infracción del uso indebido de la pauta.

Ante esta instancia, Morena acude solicitando que se revoque la sentencia impugnada. A mi juicio, y dado que el estudio de la competencia debe hacerse de forma oficiosa, considero que se debe reflexionar con respecto a si la UTCE y la Sala Regional Especializada eran competentes para conocer de la totalidad de esta queja, o bien, solo respecto de la supuesta infracción de calumnia.

Para ello, a continuación presentaré diversos precedentes y criterios adoptados por esta Sala Superior que son relevantes y directamente aplicables para resolver este problema jurídico.

2. Uso indebido de la pauta

De acuerdo con la Constitución política, los partidos políticos cuentan, como parte de sus prerrogativas, con el uso, de manera permanente, de los medios de comunicación. Para ello, el INE será la autoridad única para administrar los tiempos que de radio y televisión que le corresponda a cada partido político.



Además, el artículo 41, fracción III, apartado A, de la Constitución establece ciertas reglas que se deben de observar para el uso y la distribución de los tiempos de radio y televisión, y que corresponden a cada etapa del proceso electoral (precampaña, intercampaña y campaña). En relación con la etapa de intercampañas, se señala que el cincuenta por ciento del tiempo se destinará a los fines de las autoridades electorales, y el resto se usará para la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezcan las leyes.

A su vez, a partir del artículo 159 de la LGIPE se establecen las reglas relativas al uso de los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos. Destacan, entre ellas, la forma en cómo se distribuirán los tiempos de radio y televisión entre partido político durante procesos electorales, así como durante periodos ordinarios; la forma en cómo cada partido político deberá distribuir la asignación de sus tiempos cuando se trate de campañas federales, entre otras.

Además, también existen otras reglas que se deben de observar cuando los partidos políticos hacen uso de sus tiempos de radio y televisión. Por ejemplo, la obligación relativa a que los mensajes de radio y televisión que pauten una candidatura de una coalición deberán establecerlo esa calidad en el promocional y deberá incluir el partido responsable de la transmisión (artículo 91 de la Ley de Partidos); la prohibición de pautar promocionales que calumnien a las personas, discriminen o generen violencia política en razón de género (artículo 247 de la LGIPE); la prohibición de que aparezcan menores de edad, sin consentimiento de su madre y padre, en la propaganda transmitida; entre otros.

Por su lado, el Reglamento de Radio y Televisión del INE establece una serie de características que deben de contener los promocionales

SUP-REP-93/2023

pautados en los tiempos del Estado, tanto en periodo ordinario como en los procesos electorales. En específico, respecto de los elementos mínimos que debe contener durante un periodo electoral, el artículo 36 señala que se deben precisar las siglas de la emisora respectiva, así como el concesionario; el horario en el que deben transmitirse y los tiempos que deben destinarse a las pautas, y la forma en cómo se deberá distribuir.

Asimismo, el artículo 37 del reglamento señala, respecto del contenido de los mensajes, que los partidos políticos y candidaturas, en uso de su libertad de expresión, no estarán sujetos a censura previa por parte del INE, sin embargo, sí podrán ser sujetos de responsabilidad ulterior en caso de vulnerar alguna de las disposiciones legales y reglamentarias respecto del uso de sus prerrogativas. Asimismo, retomando el texto constitucional, señala que durante el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán un carácter meramente informativo.

De lo anterior, se desprende que existen una serie de reglas que deben observar los partidos políticos al momento de hacer uso de sus prerrogativas de tiempos de radio y televisión, y que un incumplimiento de estas reglas deriva en un **uso indebido de la pauta, en un sentido amplio**.

Sin embargo, es de advertirse que, si bien, en la legislación aplicable no existe, como tal, una infracción denominada **uso indebido de la pauta**, por esta expresión podemos entender, en un sentido amplio, **un incumplimiento por parte de los partidos políticos y de las candidaturas de las reglas constitucionales y legales aplicables y que deben observar durante el ejercicio de sus prerrogativas de radio y televisión**.



Así, destaco que existen dos tipos de infracciones relacionadas con el uso indebido de la pauta. La primera (**en sentido estricto**), y es a la que deberíamos limitarnos cuando hacemos uso de este término, que se refiere a un **incumplimiento en sí mismo** de las reglas aplicables a la transmisión de los promocionales de radio y televisión.

La segunda, se refiere a un incumplimiento de las reglas aplicables a la difusión de propaganda político electoral, en la que la pauta de radio y televisión **es solo el medio comisivo**. Es decir, en este grupo de infracciones no se está incumpliendo con alguna regla específica respecto de cómo ejercer los tiempos de radio y televisión, sino que se trata infracciones que están expresamente tipificadas en la legislación electoral.

Por la primera, me refiero al incumplimiento de reglas específicas relativas a: **i)** los elementos que deben observarse cuando se trata de pauta ordinaria, o pauta vinculada con algún proceso electoral en curso; **ii)** los elementos que debe contener el material (calidad de la candidatura de coalición, así como logo de los partidos políticos y el partido político responsable de la transmisión, entre otros); **iii)** el área geográfica de transmisión de la pauta y, sobre todo, en destinar los tiempos de forma exclusiva para las elecciones a las que fueron asignados, de entre otros. Es decir, se trata de infracciones a las reglas establecidas para el debido cumplimiento de la pauta, **en sentido estricto** o bien, de **cuestiones técnicas** relacionadas a cómo, cuándo, dónde y en qué condiciones se debería de transmitir la pauta.

El segundo tipo de infracciones que se pueden desprender, relacionadas con el uso de los tiempos de radio y televisión se refieren al incumplimiento de las reglas previstas por la legislación (tanto local, como federal) respecto de la propaganda político-electoral. Esto es, al

contenido del material transmitido, así como a su temporalidad, y si este tiene algún impacto en los principios de equidad y neutralidad de la contienda electoral.

En este caso, el uso de la pauta es solamente el medio por el cual se está generando la infracción y, por lo tanto, a pesar de que en términos amplios se trata de un uso indebido de la pauta, la infracción **no está propiamente relacionada con las reglas que deben de observar los partidos políticos en el uso de sus prerrogativas de radio y televisión en sí mismas**, sino más bien, las reglas que deben de observar en cuanto a la propaganda político-electoral que difunden, de acuerdo con el periodo del proceso electoral en el que nos encontramos, así como al impacto que esto tendrá en la equidad en una contienda electoral²⁰.

Esta distinción de dos tipos de infracción relacionadas con el uso de las prerrogativas de radio y televisión (en sentido amplio y en sentido estricto) ha propiciado, a su vez, una distribución de competencias entre la autoridad nacional (UTCE y Sala Especializada), y las autoridades locales (institutos y tribunales locales), como se explicará a continuación.

3. Criterios respecto de la competencia para investigar y resolver quejas relacionadas con el uso de la pauta

La Sala Superior ha sostenido un criterio de distribución de competencias para conocer de violaciones a la normativa electoral respecto de propaganda política y el uso de los tiempos de radio y televisión, como parte de las prerrogativas de los partidos políticos.

²⁰ En un sentido similar, al resolver el SUP-JE-888/2023 esta Sala Superior distinguió entre la infracción de calumnia y la infracción de uso indebido de la pauta. En específico, consideró que se trata de dos infracciones distintas.



De esos criterios, se desprende que el INE y la Sala Especializada serán competentes para investigar, conocer y resolver de los recursos que se presenten en contra del uso de los tiempos de radio y televisión, en los siguientes supuestos²¹:

1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales;
2. **Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión;**
3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y
4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

De los supuestos anteriores, considero que es posible afirmar que el punto 2, que se refiere a infracciones a las pautas y a los tiempos de acceso a radio y televisión, deben de interpretarse en el **sentido estricto** que señalé anteriormente, esto es, al **incumplimiento en sí mismo** de las reglas aplicables a la transmisión de los promocionales de radio y televisión.

Por otro lado, con base en lo establecido en la jurisprudencia 25/2015, se ha determinado que es competencia de las autoridades electorales locales para conocer, vía procedimiento especial sancionador, las denuncias por infracciones a la pauta de tiempos de radio y televisión, cuando se actualicen las siguientes condiciones²²:

²¹ Jurisprudencia 25/2010.

²² Jurisprudencia 25/2015.

SUP-REP-93/2023

- i) La conducta se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
- ii) Impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales;
- iii) Está acotada al territorio de una entidad federativa, y
- iv) No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con base en estos criterios, la Sala Superior ha considerado que las infracciones relacionadas con el uso de los tiempos de radio y televisión no son del conocimiento exclusivo del INE y de la Sala Especializada, sino que en algunos casos es posible que estas infracciones puedan ser conocidas y resueltas por las autoridades locales.

Por ejemplo, en el SUP-REP-12/2023 se denunció un supuesto uso indebido de la pauta de radio y televisión por parte del PRI y de Alejandra del Moral, por supuestas violaciones al principio superior de la niñez y porque constituían actos anticipados de campaña. Ahí, este tribunal consideró que fue correcto el acuerdo de incompetencia de la UTCE porque *i)* los actos anticipados de campaña son infracciones previstas en la normativa electoral local; *ii)* sólo tendrían impacto en las elecciones del Estado de México, y *iii)* si bien, el INE conoce de las infracciones cometidas en promocionales de radio y televisión, **su competencia se actualiza únicamente cuando se denuncia la adquisición y contratación de tiempos, se difunde propaganda calumniosa o se trata de propaganda gubernamental.**

En una lógica muy similar, en el SUP-REP-53/2023, se denunció a MORENA por el uso indebido de la pauta por un promocional



transmitido en radio y televisión que, a juicio del PRI, vulneraba las reglas de la etapa de precampaña, porque al utilizar la frase “ya sabes quien” se afectaban los principios de neutralidad y equidad en la contienda.

Ahí, esta Sala Superior volvió a confirmar el acuerdo de incompetencia de la UTCE al considerar que se actualizaba la competencia de las autoridades locales, a pesar de que se trataba de la transmisión de tiempos de radio y televisión. En el caso, se consideró que se trató de una conducta prevista en la normativa electoral local y que sólo tiene un impacto en la contienda electoral. Además, **se señaló que la transmisión de ese promocional en radio y televisión fue solo un medio que tendría como objeto impactar en la equidad de la contienda a nivel local**, por lo que era correcto que el acuerdo de incompetencia de la autoridad federal²³.

Finalmente, en el SUP-AG-17/2023 la UTCE hizo un planteamiento competencial a esta Sala Superior para determinar qué autoridad era la competente para conocer y resolver de una queja presentada por el PAN, en contra de un promocional pautado por Delfina Gómez y los partidos integrantes de la candidatura común.

A juicio del PAN, se vulneraban las reglas de la pauta porque no se estaban identificando a los tres partidos que formaban la candidatura

²³ Incluso, en ese recurso, se dio respuesta a uno de los agravios planteados en relación a que se debía dar el mismo tratamiento que en el caso de un promocional de las mismas características y que había sido admitido por la UTC y resuelto por la Sala Especializada. Es decir, a juicio del promovente, dado que la UTC y la SRE ya habían resuelto una cadena impugnativa muy similar, se debía dar el mismo tratamiento respecto de la competencia en este caso.

No obstante, la Sala Superior consideró que esa situación no condicionaba la competencia en el caso de estudio, y que sería hasta que se resuelva el recurso de esa cadena impugnativa (SUP-REP-44/2023) que se decidiría respecto de la competencia de la UTC y la SRE para haber investigado y conocido de la queja.

SUP-REP-93/2023

común, en un periodo de precampañas y esto, a su vez, generaba actos anticipados de campaña.

La Sala Superior consideró que, respecto del uso indebido de la pauta era el INE y la Sala Regional Especializada las autoridades competentes para conocer y resolver, mientras que para el caso de actos anticipados de campaña era el Instituto electoral local. Además, consideró que, cuando en una misma denuncia se pueden actualizar infracciones que son de competencia tanto de autoridades nacionales como locales, cada autoridad deberá conocer de los hechos que pueden constituir la infracción denunciada, según la competencia que le corresponda y de acuerdo con los criterios jurisprudenciales y la normatividad electoral aplicable.

En conclusión, considero que la UTCE y el INE serán competentes de forma exclusiva para conocer y resolver de las quejas en las que se denuncie: *i)* contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos²⁴; *ii)* difusión de propaganda política calumniosa; *iii)* difusión de propaganda gubernamental; y *iv)* infracciones a las pautas de tiempos de acceso de radio y televisión, entendiendo por estas la posible vulneración a las reglas, **en sí mismas**, que deben observar los partidos políticos en el uso de sus prerrogativas. Es decir, a la infracción en **sentido estricto del uso indebido de la pauta**.

Por su lado, cuando se presente una denuncia en contra de un promocional pautado en tiempos de radio y televisión que, materialmente, se traduce en posibles actos anticipados de campaña o vulneración a las reglas de equidad en la contienda, o bien, alguna otra infracción expresamente tipificada (como vulneración al interés

²⁴ Destacando, además, que esta infracción es diversa al uso indebido de la pauta, porque no se trata del uso oficial de los tiempos de radio y televisión, sino de compra y adquisición de tiempos adicionales.



superior de la niñez, o violencia política de género), entonces la autoridad competente se determinará en función de las particularidades del caso, siguiendo los criterios previstos en la jurisprudencia 25/2015 (tipo de elección, impacto, actores políticos implicados, etc.).

Así, considero que es deber de la autoridad investigadora advertir, materialmente, el tipo de infracción que se está denunciado y, con base en ello, determinar si se actualiza o no su competencia.

4. Incompetencia de la UTC y de la SRE para resolver la queja respecto de un supuesto uso indebido de la pauta en el SUP-REP-93/2023

Ahora bien, en el presente caso, Morena denunció al PRD por haber pautado un promocional en el periodo de intercampaña que, a su juicio, implica calumnia y viola las reglas de lo permitido en esta etapa, ya que vulnera la equidad en la contienda.

Respecto de la calumnia advierto que se trata de un ámbito expresamente reservado a la autoridad nacional, de forma que fue correcto que la UTCE investigara y que la Sala Especializada resolviera.

Sin embargo, respecto de haber incurrido en una infracción por haber pautado material no genérico en el periodo de intercampaña, considero que debió conocerse por el Instituto local y por el Tribunal local, y **que ni la UTCE, ni la Sala Especializada eran competentes para investigar y resolver el procedimiento.**

En efecto, de acuerdo con la propia Constitución, en el periodo de intercampañas los partidos políticos solo podrán transmitir mensajes genéricos e informativos.

Por su lado, el código electoral del Estado de México prevé, en su artículo 72, que los partidos políticos podrán utilizar los tiempos de radio y televisión que les corresponda como parte de sus prerrogativas, y **que este tiempo será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo con la pauta que se apruebe.**

Además, este mismo código prevé como actos anticipados de campaña todos aquellos que realicen las y los actores políticos, **fuera de los plazos que se establecen para ello**, y cuya finalidad consista en solicitar el voto en favor de una candidatura, o bien, posicionarse con el fin de obtener alguna candidatura (artículo 245).

Finalmente, el artículo 482 de ese código prevé la apertura de un procedimiento especial sancionador cuando, de entre otros supuestos, **se contravengan las normas sobre la propaganda política o electoral**, o sobre hechos que puedan constituir actos anticipados de campaña.

Así, en el caso de las intercampañas, a pesar de que esto no está expresamente regulado en el código local y tampoco en las leyes generales, cuando esta Sala Superior ha analizado si se vulneran o no las reglas de lo que es permitido en la intercampaña, necesariamente ha tenido que analizar si el material denunciado implica un **posicionamiento indebido, o bien, un llamado al voto en contra o en favor de alguna opción política**²⁵.

Incluso, de la sentencia impugnada se advierte que para estar en posibilidades de determinar si se trataba de un promocional genérico e informativo, la autoridad responsable tuvo que analizar si se actualizaba algún llamamiento al voto, ya sea expreso o por medio de equivalentes funcionales.

²⁵ Por ejemplo, SUP-JE-156/2021.



Esto implica, entonces, que para tener por vulneradas las reglas de lo permitido en periodo de intercampaña, resulta necesario analizar el contenido del mensaje transmitido a fin de advertir si estamos o no ante un contenido genérico e informativo, o bien, ante un contenido que posiciona en favor o en contra a alguna opción política. De esta forma, nos vemos ante la necesidad de analizar si existen llamamientos al voto y, por lo tanto, si estamos ante posibles actos anticipados de campaña.

De esta forma, pautar material no genérico en el periodo de intercampaña se traduce en una afectación a la equidad en la contienda y, por tanto, **la pauta es solo el medio en el que esta inequidad se está generando**. Nos encontramos, entonces, ante el segundo tipo de infracciones relacionadas y, por lo tanto, no se trata de un incumplimiento en sí mismo de las reglas fijadas para el uso de los tiempos de radio y televisión.

Bajo estas premisas, estimo que la UTCE y la Sala Regional Especializada no eran competentes para investigar, conocer y resolver la denuncia que presentó MORENA en contra del promocional pautado por el PRD por supuestamente vulnerar las reglas de la intercampaña.

Es decir, considero que esta queja debió seguir el mismo cauce legal que se determinó en el SUP-REP-12/2023 y SUP-REP-53/2023 y, por lo tanto, debió de haberse escindido y enviado al Instituto Electoral del Estado de México para que se investigara y se resolviera respecto de esta segunda infracción.

Así, dado que el estudio de la competencia se debe hacer de forma oficiosa, considero que se debería **i)** confirmar la sentencia impugnada respecto de la inexistencia de la propaganda calumniosa; **ii)** revocar parcialmente la sentencia impugnada respecto del análisis

SUP-REP-93/2023

del uso indebido de la pauta, y dejar sin efectos todas las actuaciones que llevó a cabo la UTCE respecto de esto, y *iii)* remitir la queja al Instituto electoral local del Estado de México.

Estos son los motivos que sustentan mi voto particular.

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