



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-102/2020.

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL¹.

RESPONSABLE: COMISIÓN DE QUEJAS
Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL².

PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO.

SECRETARIO: ALFONSO GONZÁLEZ
GODOY.

Ciudad de México, septiembre quince de dos mil veinte³.

SENTENCIA que **confirma** el acuerdo ACQyD-INE-16/2020, al resultar inoperantes los agravios expuestos por el recurrente.

ANTECEDENTES⁴

1. Queja. El siete de septiembre, el PAN denunció al presidente de la República, a las concesionarias de las señales de televisión pública 11, 14 y 22, y al partido político Morena, por promoción personalizada, así como por violación a las reglas sobre la difusión de propaganda gubernamental, al principio de imparcialidad y al modelo de comunicación política, a

¹ En lo sucesivo *el recurrente* o *el PAN*.

² En lo sucesivo *la CQyD* o *la responsable*.

³ En lo sucesivo, todas las fechas corresponderán al año dos mil veinte, salvo mención expresa.

⁴ Los antecedentes se tomaron de lo advertido en el expediente.

SUP-REP-102/2020

partir de la difusión de las conferencias presidenciales matutinas en entidades con proceso electoral local.

Por ello, solicitó el dictado de medidas cautelares para que se suspendiera total o parcialmente la transmisión de las referidas conferencias en los estados de Coahuila e Hidalgo, cuyo proceso se encuentra en la fase de campaña electoral.

La queja se registró en la vía del procedimiento especial sancionador, con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/65/2020.

2. Acuerdo ACQyD-INE-16/2020. Por determinación dictada el día once de este mes, la responsable negó la solicitud de la medida, a partir de lo siguiente:

[...]

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el quejoso por lo que hace a la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, en términos de lo argumentado en el considerando **QUINTO, apartado II**, del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el quejoso respecto del incumplimiento a la transmisión de la pauta, por las razones y en los términos del considerando **QUINTO, apartado III**, del presente acuerdo.

TERCERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitada por el quejoso por la presunta promoción personalizada por parte del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, y el uso indebido de recursos públicos, por las razones y en términos de lo establecido en el considerando **QUINTO apartado IV**, de la presente resolución.

[...]

3. SUP-REP-102/2020. El PAN recurrió el acuerdo anterior, por demanda interpuesta el trece de septiembre. En su



oportunidad, el asunto se turnó a la Magistrada Ponente para los efectos conducentes.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en el cual se controvierte un acuerdo dictado por la CQyD, en relación con las medidas cautelares solicitadas en un procedimiento especial sancionador⁵.

SEGUNDA. Procedencia. Es de analizarse el fondo de la cuestión planteada, porque el medio impugnativo satisface los requisitos de procedibilidad respectivos⁶, según se verá enseguida:

a) Oportunidad. El acuerdo impugnado se notificó al recurrente a las doce horas con cincuenta minutos del once de septiembre, y el recurso se interpuso a las diez horas con veintiocho minutos del día trece posterior, es decir, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

b) Forma. El recurso se interpuso por escrito ante el Instituto Nacional Electoral. En él constan la denominación del partido político recurrente, así como el nombre y firma autógrafa de

⁵ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —*en adelante* la CPEUM—; 184; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1 y 109, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —*en lo sucesivo* la Ley de Medios—.

⁶ En los artículos 9, párrafo 1; 42; 45, párrafo 1, inciso b), fracción II; 109, párrafos 1 y 3; y 110, todos de la Ley de Medios.

SUP-REP-102/2020

su representante. Se señalaron el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como los nombres de las personas autorizadas para ello. Se identificaron el acto impugnado y la autoridad responsable. Se refirieron los hechos relevantes, los agravios causados y los preceptos presuntamente violados. También se ofrecieron pruebas.

c) Legitimación, personería e interés jurídico. El recurrente está legitimado y cuenta con interés jurídico para interponer el recurso, pues se trata del partido político que solicitó el dictado de las medidas cautelares, mismas que se declararon improcedentes.

Además, el recurrente comparece por medio del representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que se acredita en autos, por lo que este requisito también está satisfecho.

d) Definitividad. Este requisito se colma, pues la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso que ahora se resuelve.

TERCERA. Estudio del fondo del asunto. En concepto de esta Sala Superior, los agravios expuestos por el recurrente son inoperantes, porque con ellos no se combaten eficazmente las razones dadas por la responsable para decretar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas en la denuncia, tal como se verá enseguida.



3.1. Síntesis del acuerdo ACQyD-INE-16/2020.

Como se dijo, la responsable desestimó los planteamientos formulados por el denunciante, para obtener la suspensión de la difusión de las conferencias matutinas presidenciales en los estados de Coahuila e Hidalgo, los cuales se encuentran en la fase de campañas electorales, por existir en ambos procesos locales para la renovación de diversos cargos de elección popular.

El análisis del acuerdo permite advertir que, para efectos de la solicitud de las medidas cautelares, se tuvieron como hechos denunciados la difusión de las conferencias matutinas del presidente de la República en los referidos estados, porque a consideración del ahora recurrente, con ello se violan los artículos 41 y 134 de la CPEUM; 449, incisos c), d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 9, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social, así como 7, 8, 9, 15 y 56, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, con lo que se configuran las violaciones siguientes:

- a) **Violación a las reglas sobre difusión de propaganda gubernamental:** Se dijo que, desde el inicio de la actual administración del gobierno federal y hasta la fecha, el jefe del Ejecutivo lleva a cabo conferencias o ruedas de prensa matutinas en las que se difunde propaganda que busca posicionar su imagen, la de su gobierno y la de Morena. Que las conferencias se difunden íntegramente en las referidas entidades federativas, por lo menos en los canales de televisión 11, 14 y 22, lo que debe considerarse

SUP-REP-102/2020

como propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, con impacto en la equidad de la contienda.

b) Violación al modelo de comunicación política: Las concesionarias de los canales televisivos 11, 14 y 22, al retransmitir íntegramente las conferencias matutinas, alteran y dejan de cumplir con la pauta ordenada por el Instituto Nacional Electoral. Además, las referidas conferencias no pueden clasificarse como eventos especiales cuya difusión deba ser ininterrumpida, por lo que las concesionarias están obligadas a transmitir los mensajes y spots en los tiempos ordenados por el Instituto, a fin de cumplir con el orden jurídico y no afectar la equidad de la contienda, particularmente en los estados con proceso electoral.

c) Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos. El denunciante alega que, durante las referidas conferencias, se difunde propaganda que busca posicionar la imagen del presidente de la República, lo que podría constituir promoción personalizada, pues al utilizar concesionarias del Estado Mexicano, se podría actualizar el uso indebido de recursos públicos.

Al respecto, y de manera preliminar, la responsable concluyó que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del propio Instituto, no detectó que alguna concesionaria de radio y televisión difundiera, de forma integral, las conferencias denunciadas en las entidades en comentario. Además, que la propia Dirección Ejecutiva indicó que las estaciones



retransmiten la programación de manera parcial, y que sí difundieron los promocionales pautados por el INE en los horarios en que usualmente se lleva a cabo la aludida conferencia.

Posteriormente, la CQyD llevó a cabo el análisis de los planteamientos formulados para efectos de la medida solicitada, en relación con la difusión de las conferencias de prensa matutinas celebradas del siete al diez de septiembre, precisando que, del contenido de las mismas, se advirtió que correspondían a la modalidad de cuando el Ejecutivo Federal y/o quienes integran su gabinete, tratan temas de interés o relevancia pública, para después iniciar un ejercicio de preguntas y respuestas.

Acto seguido, analizó las conductas denunciadas de la manera siguiente:

En cuanto a la presunta difusión de propaganda gubernamental, sostuvo que las medidas solicitadas resultaban improcedentes, porque:

- a) La transmisión de las conferencias, en emisoras de radio y canales de televisión que se ven y escuchan en Coahuila e Hidalgo, no se lleva a cabo de forma íntegra y/o ininterrumpida, tal como lo informó la DEPPP.
- b) Al no existir evidencia que las conferencias se difunden de forma íntegra en las entidades federativas en cuestión, no se cumple el supuesto establecido por la Sala Regional

SUP-REP-102/2020

Especializada de este Tribunal Electoral en relación con que la infracción respectiva se actualiza cuando aquellas se difundan ininterrumpidamente. Esto, en la sentencia recaída al SRE-PSC-70/2019.

- c) Reiteró la prohibición constitucional de suspender la difusión de propaganda gubernamental distinta a las excepciones establecidas en el artículo 41 de la CPEUM y las leyes. Esto, durante las campañas electorales.
- d) Finalmente, retomó algunos razonamientos emitidos por la Sala Regional Especializada en relación con los elementos que se deben considerar para distinguir si las transmisiones de las aludidas conferencias, se ajustan o no a derecho, para lo cual transcribió una porción del fallo referido en el inciso b) anterior.

Ahora bien, en relación con la violación al modelo de comunicación política, específicamente con la supuesta omisión de transmitir el material pautado por el INE derivada de la retransmisión de las conferencias presidenciales, consideró que:

- a) Las medidas eran improcedentes, porque del monitoreo practicado por la DEPPP, se detectaron cuatro emisoras que transmitieron de manera parcial la conferencia matutina, mismas estaciones que transmitieron íntegramente todos los promocionales pautados en las franjas horarias de las siete a las nueve horas con cincuenta y nueve minutos.



- b) De dicha información se obtuvieron dos cuestiones fundamentales para la resolución ahora cuestionada: que ninguna emisora transmitió de forma ininterrumpida las conferencias del Ejecutivo Federal, y que aquellas retransmitieron cortes parciales de la programación, para difundir el pautado del INE.

- c) Toda vez que las manifestaciones del quejoso no encontraban soporte alguno en la información proporcionada por la autoridad competente, era de concluir que, bajo la apariencia del buen derecho, no hay incumplimiento a las pautas ordenadas a partir de los hechos denunciados, lo que ocasionaba la improcedencia de la suspensión solicitada.

Finalmente, en relación con la promoción personalizada del Ejecutivo Federal y el uso indebido de recursos, la improcedencia se basó en que, desde un análisis preliminar, consideró que no se actualizaba el elemento objetivo necesario para acreditar la infracción, porque:

- a) Las conferencias matutinas son, esencialmente, espacios en que se dan a conocer actos gubernamentales, se fijan posicionamientos en torno a temas públicos variados y se responden preguntas y cuestionamientos de reporteros y del personal de la prensa que acude a ellas.

- b) Así, puede sostenerse que se trata de un formato y mecanismo por el que se comunican los temas que se

SUP-REP-102/2020

consideran relevantes, y que se abre un espacio de preguntas de la prensa, sin que haya elementos suficientes para que la CQyD estimara, en la vía cautelar, que se actualiza la promoción personalizada.

- c) Que si bien el denominador común es que en dichas conferencias aparezca el nombre e imagen del titular del Ejecutivo Federal, ello puede obedecer al formato y características de dicho espacio de comunicación, en el marco de lo mencionado en los incisos previos, sin que de ello se siga, de forma clara o evidente, la existencia de promoción personalizada que tenga como consecuencia la cancelación o suspensión de los ejercicios de comunicación.
- d) Consideró que era razonable y lógico que apareciera el nombre y la imagen del presidente de México, pues es quien, a partir de dicho cargo, las dirige y orienta, aunado a que no se advierte, de forma preliminar y a partir de los elementos de autos, alguna exaltación, elevación o realce desproporcionado, desmedido o injustificado de su nombre, imagen, cualidades o atributos, en forma distinta o superior a la necesaria y propia de su presentación diaria y a la que le corresponde con la conducción de tales programas.
- e) Destacó que de la revisión preliminar de las conferencias denunciadas, se advirtió que giraron principalmente en torno a acciones de gobierno y temas de interés público, como la construcción del aeropuerto, trenes, minas,



violencia, impuestos, toma de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la pandemia por COVID-19, la salida de ciertos gobernadores de la CONAGO, entre otras.

- f) De lo anterior concluyó que si bien se actualizaban los elementos personal y temporal requeridos para configurar la infracción referida, pues se advirtió la aparición de la imagen y nombre del presidente de México, y porque los programas se realizan ordinaria y habitualmente desde el inicio de la actual administración y hasta la fecha, de lunes a viernes, el elemento objetivo no se cumple porque del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte la exaltación de cualidades o atributos personales del funcionario, ni que enaltezcan o destaquen la figura presidencial de una forma tal que pudieran incidir en un proceso electoral en curso.
- g) Precisó que la conclusión anterior es conforme con el criterio de esta Sala Superior, en el sentido de que no toda propaganda institucional que contenga el nombre, voz o imagen de un servidor público, resulta infractora del artículo 134, párrafo octavo de la CPEUM, pues primero debe determinarse que los elementos que en ella se contienen, constituyan un impacto real o pongan en riesgo los principios de equidad e imparcialidad de los procesos electorales.
- h) En relación con el ejercicio indebido de recursos, sostuvo que era una cuestión sobre la que no podía pronunciarse en la vía de la medida cautelar, por tratarse de una

cuestión de fondo.

3.2. Agravios planteados por el recurrente.

El análisis integral y exhaustivo de la demanda, permite advertir que el PAN plantea básicamente dos agravios.

En el primero de ellos expone lo siguiente:

- a) Le causa agravio lo resuelto por la CQyD, por cuanto indebidamente declara improcedentes las medidas cautelares, y es violatorio de los principios de legalidad y certeza, porque no se lleva a cabo un estudio proporcional, claro y exhaustivo de los hechos denunciados.
- b) Relata lo resuelto por la CQyD y transcribe diversos preceptos contenidos en los artículos 41 y 134 de la CPEUM, así como 9 de la Ley General de Comunicación Social.
- c) Define lo que, a su juicio, habrá de entenderse como propaganda gubernamental y sostiene que, de acuerdo con ello, y con los hechos narrados en la demanda, se reafirma la existencia de las infracciones denunciadas.
- d) Reitera varios aspectos vinculados con los hechos denunciados, a partir de lo cual indica que se configura la probable comisión de ilícitos, para lo cual transcribe la jurisprudencia 12/2015 de esta Sala Superior, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**



- e) Insiste en que el acuerdo es violatorio a los derechos del PAN, pues es clara la prohibición de difundir propaganda gubernamental en el periodo de campaña electoral, pues las conferencias mañaneras se divulgan sistemáticamente en Coahuila e Hidalgo, promoviendo acciones de gobierno, logros, imagen, nombre, posicionamiento e ideología del presidente de la República, quien ejerce los tiempos oficiales para su difusión.

En su segundo agravio, sostiene que:

- a) La CQyD omitió analizar exhaustivamente los hechos denunciados, porque declaró infundada la petición por no encontrar soporte alguno en el informe rendido por la DEPPP, en cuanto a la supuesta transmisión ininterrumpida de las conferencias matutinas y el cese de la difusión de los promocionales partidistas pautados por el INE.
- b) Que uno de los fines del modelo de comunicación política es permitir que la ciudadanía, partidos, candidaturas y autoridades electorales tengan un diálogo permanente, pues de lo dispuesto en el Reglamento de Radio y Televisión, la transmisión ordinaria y regular de la pauta del INE puede modificarse y reprogramarse cuando se trate de la transmisión de coberturas informativas o programas especiales de duración ininterrumpida.
- c) Los concesionarios llevan a cabo un acto de simulación, al disfrazar de ejercicio periodístico la difusión de la conferencia matutina, con lo que se confunde a la

SUP-REP-102/2020

ciudadanía en el sentido de que se cubre la mayoría de éstas, como si se tratara de un programa especial, porque los cortes son exclusivamente para cumplir con la pauta electoral, con lo que se evidencia el fraude a la ley y la difusión de propaganda gubernamental en periodos prohibidos, al no generarse un libre ejercicio periodístico, al no generarse la opinión o interlocución de algún periodista o conductor.

- d) Las conferencias no son eventos de cobertura informativa especial por los que se pueda justificar que el pautado electoral se altere, difiera o desface.

- e) No sólo debió considerarse que las conferencias matinales se transmitieron de forma parcial, sino que se retransmiten en cobertura nacional de forma directa, por lo que no cuentan con la condición o característica de especialidad que justifique la difusión de propaganda gubernativa, por lo que no deben transmitirse ni siquiera de forma parcial en los estados con elecciones.

3.3. Consideraciones de esta Sala Superior.

Como se anticipó, esta Sala Superior considera que los agravios resultan inoperantes, porque no combaten las consideraciones a partir de las cuales, la CQyD negó la suspensión de la transmisión de las conferencias presidenciales en las entidades con proceso electoral.

Como puede verse en los dos apartados previos de esta consideración, la CQyD estableció claramente las pautas para denegar las medidas cautelares solicitadas por el ahora



recurrente, considerando, específicamente y para efectos de la medida cautelar, la inexistencia de los hechos en la forma en que fueron denunciados, razonamientos que tienen tres premisas fundamentales:

- a) No se acreditó la retransmisión ininterrumpida de las conferencias matutinas.
- b) No se acreditó la suspensión en la difusión de los promocionales pautados por el INE.
- c) No se acreditó el elemento objetivo necesario para configurar, preliminarmente, la propaganda personalizada del funcionario público denunciado.
- d) No es posible jurídicamente analizar, en vía cautelar, el ejercicio indebido de recursos, pues por la naturaleza de la infracción, ésta debe analizarse sólo al resolver el fondo de la cuestión planteada.

Fue alrededor de estos aspectos que construyó su argumentación, teniendo presente que, para efectos del dictado de la medida cautelar, deben considerarse ciertos aspectos de manera preliminar, para lo cual, específicamente sostuvo que para decretarlas, es necesario que los hechos denunciados aludan a hechos objetivos y ciertos, pues persiguen la finalidad de restablecer transitoriamente el ordenamiento jurídico conculcado, mediante la cesación provisional de una situación aparentemente contraria a Derecho, con la finalidad de evitar la generación de daños

SUP-REP-102/2020

irreparables.

En tal sentido, ninguno de los argumentos expuestos por el recurrente en su demanda, están encaminados a desvirtuar las premisas en que se sostiene lo resuelto por la autoridad responsable, dado que ninguno de ellos está encaminado a evidenciar o demostrar la transmisión continua e ininterrumpida de las conferencias de mérito, la suspensión en la difusión del pautaado ordenado por el INE, la acreditación del elemento objetivo necesario para colmar la difusión de propaganda personalizada, o la razón por la cual la CQyD debió analizar, en la resolución combatida, lo relativo al indebido ejercicio de recursos públicos.

Distinto a ello, el recurrente se limita a precisar aspectos argumentativos, más bien encaminados a sustentar por qué, desde su perspectiva, se acredita la infracción denunciada, pero no a revertir las razones por las cuales la autoridad responsable consideró que no se tuvieron por acreditados los aspectos aludidos, los cuales, como ya se dijo, son fundamentales para el dictado de las medidas cautelares.

Además, no se deja de lado que varios de los razonamientos expuestos en la demanda se circunscriben más a cuestiones de fondo, las cuales no son de la competencia de la responsable en la vía de la cautelar, sino que, en todo caso, y al tratarse de un procedimiento especial sancionador, son aspectos que tendría que considerar la Sala Regional Especializada cuando resuelva el caso en definitiva.



Así las cosas, los planteamientos contenidos en la demanda se reducen a una serie de apreciaciones subjetivas, ineficaces para revertir lo resuelto por la CQyD, pues para que esta Sala Superior pueda evaluar si dicha determinación estuvo o no apegada a Derecho, no basta que se razone en torno a las conductas denunciadas, ni que se transcriban preceptos o jurisprudencias que, a juicio del recurrente, resultan aplicables al caso.

Por el contrario, para poder llevar a cabo un análisis de las consideraciones de la responsable para denegar la cautelar solicitada, era necesario que el recurrente expresara por qué considera o en qué pruebas se basó para afirmar la existencia preliminar de las conductas denunciadas, carga procesal que incumple, pues en ninguna parte de su escrito se aprecia algún posicionamiento que vaya en ese sentido, o que al menos evidencien la razón objetiva a partir de la cual debieron concederse las medidas preventivas solicitadas.

Tampoco es suficiente que en la demanda se alegue la supuesta violación a varios principios, como son el de certeza, legalidad o exhaustividad, o que se indique que la CQyD omitió resolver sobre algunos de los aspectos referidos en su denuncia, pues para que esta Sala Superior esté en aptitud de pronunciarse al respecto, era necesario que el recurrente expresara cuáles fueron los aspectos sobre los cuales la responsable omitió pronunciarse, o bien, de qué forma es que considera que la determinación combatida transgrede la certeza y la legalidad, sin que tampoco haya dicho algo al respecto.

Por estas razones es que esta Sala Superior califica de inoperantes sus planteamientos, pues carecen de las bases argumentativas necesarias para analizar la licitud del pronunciamiento cuestionado, ya que no basta la mención de la supuesta falta, ni que sobre ello se expresen argumentos vagos, genéricos e imprecisos, pues lo fundamental es expresar, con claridad, el motivo o motivos que originan ese agravio, aspecto del que adolecen los planteamientos del recurrente.

3.4. Conclusión.

Por lo expuesto a lo largo de esta consideración, y al no haberse demostrado la supuesta afectación a que alude el recurrente, esta Sala Superior

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma el acuerdo impugnado.

Notifíquese en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos respectivos, y archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, ante el Secretario



General de Acuerdos que autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

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-102/2020⁷

I.- Introducción

En el presente voto particular explicaré las razones por las cuales no coincido con las consideraciones de la ejecutoria relativas a tratar como inoperantes los agravios del Partido Acción Nacional, ello al advertir que el partido recurrente sí combatió frontalmente las razones que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dio para negar el dictado de medidas cautelares, lo cual resulta suficiente para que esta Sala Superior atendiera los agravios y se pronunciara respecto de si la decisión de la Comisión responsable se ajustó a Derecho.

Antes de explicar las razones de mi voto, considero pertinente exponer el sentido de la sentencia y los argumentos que sustentaron dicha decisión.

II.- Criterio mayoritario

El presente recurso de revisión versa sobre la negativa de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral de dictar medidas cautelares para efecto de que se suspenda la transmisión de las conferencias conocidas como las mañaneras en los estados de Coahuila e Hidalgo, basada en el hecho de que las emisoras que transmiten tales conferencias no lo hacen de manera íntegra, además de que cumplen con el mandato del Instituto relativo a hacer cortes comerciales en su difusión.

Dicha respuesta fue controvertida por el Partido Acción Nacional, cuya pretensión es que se revoque el acuerdo de la negativa del dictado de medidas cautelares, para efecto de que se dicten las mismas, consistentes en la suspensión de la difusión de las conferencias matutinas del

⁷Emito este voto concurrente con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Colaboraron en la elaboración de este documento Alexandra D. Avena Koenigsberger, Rodolfo Arce Corral, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Ana Cecilia López Dávila, Edith Celeste García Ramírez y Leonardo Zúñiga Ayala.



presidente de la República en los estados de Coahuila e Hidalgo durante el periodo prohibido.

En este sentido, el problema jurídico a resolver era analizar si se debía confirmar la decisión de la Comisión de Quejas y Denuncias o, en su caso, si debían dictarse las medidas cautelares solicitadas.

Sin embargo, la mayoría decidió calificar como inoperantes los agravios del partido recurrente, al aducir que no se combatieron eficazmente ninguno de los argumentos que la Comisión de Quejas y Denuncias estableció para negar el otorgamiento de las medidas cautelares.

Esto porque consideraron que la resolución impugnada se fundamentó en las siguientes premisas:

- a) No se acreditó la retransmisión ininterrumpida de las conferencias matutinas.
- b) No se acreditó la suspensión en la difusión de los promocionales pautados por el Instituto Nacional Electoral.
- c) No se acreditó el elemento objetivo necesario para configurar, preliminarmente, la propaganda personalizada del funcionario público denunciado.
- d) No es posible jurídicamente analizar, en vía cautelar, el ejercicio indebido de recursos, pues por la naturaleza de la infracción, esta debe analizarse solo al resolver el fondo del asunto.

No obstante, la mayoría estimó que el PAN no combatió esas razones ya que señaló como agravio la decisión de considerar improcedentes las medidas cautelares por ser contraria a los derechos del PAN al permitir la difusión de propaganda gubernamental, pese a la prohibición de hacerlo en el periodo de campaña electoral.

La mayoría sostiene que el PAN en su demanda expresó agravios tendientes a demostrar que sí se actualizaban las infracciones denunciadas porque las conferencias se divulgan sistemáticamente en Coahuila e Hidalgo, promoviendo acciones de gobierno, logros, imagen,

SUP-REP-102/2020

nombre, posicionamiento e ideología del presidente de la República, quien ejerce los tiempos oficiales para su difusión y, por lo que el PAN las califica de propaganda gubernamental que intenta justificarse indebidamente dentro del ejercicio periodístico.

Aunado a lo anterior, el PAN señaló que no solo se debió considerar que las conferencias se transmitieron de forma parcial, sino que se debió considerar que se transmiten a nivel nacional y de forma directa sin que exista una razón que justifique que no se haya interrumpido su transmisión, por lo tanto, no deben transmitirse ni siquiera de forma parcial en los estados con elecciones, pues sería contrario a la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental en procesos electorales.

Otro de los señalamientos del PAN fue que la Comisión omitió analizar exhaustivamente los hechos denunciados, porque declaró infundada la petición por no encontrar soporte alguno en el informe rendido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en cuanto a la supuesta transmisión ininterrumpida de las conferencias matutinas y el cese de la difusión de los promocionales partidistas pautados por el INE. En consecuencia, el PAN considera que se trasgredieron los principios de legalidad y certeza, porque no se llevó a cabo un estudio proporcional, claro y exhaustivo de los hechos denunciados.

Pese a lo señalado, la mayoría sostuvo que ninguno de los argumentos del recurrente está encaminados a evidenciar o demostrar la transmisión continua e ininterrumpida de las conferencias, la suspensión de la difusión del pautado ordenado por el Instituto Nacional Electoral, la acreditación del elemento objetivo de propaganda, o la razón por la cual la Comisión de Quejas y Denuncias debió analizar su argumento relativo al ejercicio indebido de recursos públicos.

En ese sentido, la mayoría consideró que no bastaba para analizar los agravios del recurrente el que se mencionara la supuesta falta, ni que se expresen argumentos vagos, genéricos e imprecisos, o que se hiciera



mención aislada de preceptos constitucionales, por lo que determinó confirmar la resolución impugnada.

III.-Razones que sustentan el voto particular

Desde mi perspectiva, difiero de la sentencia aprobada por la mayoría, pues el partido recurrente sí confrontó los argumentos de la Comisión de Quejas y Denuncias es su escrito de demanda como argumentaré enseguida

En el acuerdo impugnado, la Comisión de Quejas y Denuncias retomó un criterio de la Sala Regional Especializada⁸ para sostener que no era necesario suspender la transmisión de las conferencias matutinas denunciadas, ya que la transmisión solo había sido parcial y por ello no podía considerarse que se estuviera frente a la difusión de propaganda gubernamental.

En su estudio, la Sala Regional Especializada reconoció que de las mañaneras emerge una nueva forma de propaganda gubernamental, pero distinta a la forma tradicional. Los elementos que le permitieron a la Sala Especializada calificar a dichas conferencias como propaganda gubernamental son que *i)* su producción y logística está a cargo de un ente público, *ii)* son dirigidas por servidores/as públicos, *iii)* el contenido refiere logros, programas, acciones y obras de gobierno de diversos temas del acontecer nacional y *iv)* un área del gobierno es quien proporciona la señal, vía satelital, para que puedan difundirse en radio y televisión.

A pesar de considerarla propaganda gubernamental, la Sala Regional Especializada calificó las conferencias como una acción comunicativa válida y razonable, pues lo consideró un ejercicio inédito y sin precedentes de transparencia y rendición de cuentas.

Así también, en el acuerdo impugnado, la responsable retomó un criterio jurisprudencial de la Sala Superior⁹, del cual se concluyó que la finalidad

⁸ Véase SRE-PSC-70/2019.

⁹ Véase Jurisprudencia 18/2011 de rubro: PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.

SUP-REP-102/2020

de prohibir la difusión de propaganda gubernamental es evitar que esta influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

A partir de esos razonamientos fue que la Comisión responsable estimó que en el caso no se actualizaban los elementos necesarios para el dictado de las medidas cautelares, no obstante, el PAN ante esta Sala Superior sí combate las razones que fueron otorgadas para negar la cautelar e incluso combate los razonamientos hechos por la Sala Especializada.

En efecto, el partido recurrente alegó que independientemente de que la transmisión haya sido de un fragmento de las mañaneras, debían suspenderse en Coahuila e Hidalgo, entidades con proceso electoral en curso, dado que por la información que se comparte en las conferencias deben considerarse propaganda gubernamental.

Esto porque consideran que no es posible catalogar las mañaneras como un acto de cobertura noticiosa que, por su especialidad, pueda encuadrarse en la excepción a la prohibición relativa a la difusión de propaganda gubernamental durante periodos de campaña, dada la cobertura nacional de estas conferencias y la difusión directa que realizan los distintos medios de comunicación nacionales.

En ese sentido, el PAN alega que el hecho de que la conferencia matutina del presidente se difunda de manera parcial no implica que se esté dando un cumplimiento a la ley, sino que se trata de una difusión parcial simulada, donde se disfraza el ejercicio periodístico a fin de evitar la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante periodos electorales.

Como puede advertirse, el PAN sí combate la determinación de la responsable de manera directa pues alude a que no es necesaria la transmisión íntegra de las mañaneras para que éstas sean consideradas como propaganda gubernamental, no obstante, la mayoría toma como verdades jurídicas absolutas los razonamientos hechos por la Sala



Especializada en un precedente similar, siendo que ese criterio no resultaba obligatorio para la Comisión de Quejas.

Así, considero que la mayoría parte de una falsa premisa, porque estima que para determinar si una mañanera es un acto de propaganda gubernamental debe verificarse si fue transmitida de forma íntegra por el medio de comunicación, cuando ese sólo es un criterio de la Sala Especializada (mismo que se encuentra impugnado ante esta Sala Superior y pendiente de resolución) que no obligaba a la Comisión responsable y, mucho menos, a esta Sala Superior a tomarlo por cierto o correcto, de ahí que deben estudiarse, en sus méritos, los agravios del PAN para verificar si los hechos denunciados son o no propaganda gubernamental a la luz del análisis propio de esta Sala Superior y no del criterio de la Sala Especializada.

De otra forma, lo que hace la mayoría al tomar por cierto y correcto el criterio de la Sala Especializada es negar al recurrente el acceso efectivo a la justicia pues se parte del argumento inválido de que para que sean procedentes las cautelares es necesario demostrar que existió la transmisión íntegra de las conferencias matutinas del presidente, cuando eso es justamente lo que se encuentra en *litis*. De ese modo, en mi concepto, en la argumentación de la mayoría se comete la falacia de la petición de principio. Ello es por lo que no puedo compartir la inoperancia de los agravios porque el PAN sí controvierte las razones de la responsable y de la Sala Especializada que fueron tomadas por la Comisión como criterio obligatorio.

En efecto, el PAN refiere expresamente, en su demanda, que no se debió considerar para el dictado de las medidas cautelares el hecho de que las conferencias se transmitieron de forma parcial, sino que se debió considerar que se transmiten a nivel nacional y de forma directa sin que exista una razón que justifique que no se haya interrumpido su transmisión, por lo tanto, no deben transmitirse ni siquiera de forma parcial en los estados con elecciones, pues sería contrario a la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental en procesos electorales.

SUP-REP-102/2020

Como puede advertirse, es necesario que esta autoridad jurisdiccional se pronuncie y atienda los agravios del PAN, porque desde mi perspectiva no es válido ni justificable decretar la inoperancia de los agravios con base en argumentos formalistas que no resultan aplicables y que carecen de sustento, pues, como se demostró, sí existen motivos de agravio que combaten frontal y directamente la principal razón que tuvo la responsable para negar el dictado de las cautelares, no obstante, la mayoría prefirió no realizar un estudio de los motivos de impugnación planteados, dejando de realizar un análisis preliminar que, a mi juicio, resulta primordial para preservar y proteger los principios rectores de la función electoral en las campañas que ya transcurren en Coahuila e Hidalgo.

Por lo razonado concluyo que los argumentos presentados por el PAN eran suficientes para que esta Sala Superior emitiera una resolución sustancial respecto a las medidas cautelares que negó la responsable, pues reitero que el PAN sí presentó argumentos para controvertir la determinación de la Comisión. En consecuencia, fue incorrecto que los agravios presentados se calificaran de inoperantes y que no se atendieran los agravios del PAN pues ello impidió que se revisaran los criterios utilizados por la responsable para valorar el dictado de la medida cautelar, lo que impide saber si esa determinación se realizó conforme a Derecho.

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.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-102/2020.

Con el respeto que me merecen las Magistradas y los Magistrados, disiento de las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en el expediente arriba indicado, en la que se **confirma** el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que declaró improcedente la medida cautelar solicitada por el partido recurrente con relación a la supuesta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, el incumplimiento a la transmisión de la pauta, la promoción personalizada del Presidente de la República y el uso indebido de recursos públicos.

I. Consideraciones de la mayoría.

La posición mayoritaria estima que los agravios hechos valer por el partido político recurrente son inoperantes, porque no combaten las consideraciones por las que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral negó la suspensión de la transmisión de las conferencias presidenciales en las entidades con proceso electoral.

Para tal efecto, en la sentencia aprobada por la mayoría se precisa que la responsable negó la medida cautelar solicitada por las razones siguientes:

- No se acreditó la retransmisión ininterrumpida de las conferencias matutinas.
- No se acreditó la suspensión en la difusión de los promocionales pautados por el Instituto Nacional Electoral.
- No se acreditó el elemento objetivo necesario para configurar, preliminarmente, la propaganda personalizada del funcionario público denunciado.

Partiendo de lo anterior, se arribó a la conclusión de que ninguno de los argumentos expuestos por el recurrente se dirige a desvirtuar las razones que sustentan la determinación recurrida, dado que no se encaminan a evidenciar o demostrar la transmisión continua e ininterrumpida de las conferencias de mérito, la suspensión en la difusión del pautado ordenado por el Instituto Nacional Electoral, ni la acreditación del elemento objetivo necesario para colmar la difusión de propaganda personalizada.

II. Consideraciones que sustentan el disenso.

Como lo adelanté, no comparto el criterio sostenido por la mayoría. Para el suscrito, de la demanda se desprenden agravios puntuales que ameritaban ser estudiados por este órgano jurisdiccional.



En efecto, de la lectura de la demanda se desprende que el instituto político accionante plantea diversas temáticas precisas que, desde mi perspectiva, debían someterse al estudio de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, para estar en aptitud de determinar si la negativa de la medida cautelar se ajustó a Derecho; a saber:

- Si bien, las conferencias se transmitieron de forma parcial y se respetaron los pautados del Instituto Nacional Electoral; se sigue realizando una promoción de propaganda gubernamental, con la sobreexposición de la imagen, del presidente, quien además promueve acciones de gobierno.

- Con la negativa de la medida cautelar, la Comisión responsable permitió que se continúe vulnerando sistemáticamente la prohibición dispuesta en el artículo 41 constitucional, que restringe la difusión de actos de gobierno durante los procesos electorales.

- Con la resolución impugnada, se avaló un fraude a la ley, pues los concesionarios llevan a cabo un acto de simulación, al disfrazar de ejercicio periodístico la difusión de las conferencias matutinas, porque los cortes son exclusivamente para cumplir con la pauta electoral.

En tal virtud, es que considero que se debió realizar el estudio preliminar, en sede cautelar, de los argumentos hechos valer por el partido recurrente, con independencia del sentido que arrojara el estudio respectivo.

Ello, desde mi perspectiva, daría más certeza a los justiciables y operadores jurídicos, máxime, si tomamos en cuenta que las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, entre otros, para impedir la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta administrativa durante el desarrollo del procedimiento respectivo y así evitar que se generen daños irreparables, con lo que se asegura la eficacia de la resolución que se dicte.

Por las razones y consideraciones expuestas, no comparto el que se declararan inoperantes todos los argumentos del partido recurrente, pues a mi modo de ver, existían elementos suficientes para realizar el estudio de fondo correspondiente.

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.