



**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SRE-PSC-17/2021

PROMOVENTE: DIRECCIÓN
EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y
PARTIDOS POLÍTICOS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

DENUNCIADO: UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DEL CARMEN

MAGISTRADO PONENTE: RUBÉN
JESÚS LARA PATRÓN

**SECRETARIADO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** EDUARDO AYALA
GONZÁLEZ Y FABIOLA JUDITH
ESPINA REYES

SUMARIO DE LA DECISIÓN

SENTENCIA por la que se determina la **existencia** de la infracción atribuida a la Universidad Autónoma del Carmen, concesionaria de la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, consistente en la vulneración al modelo de comunicación política, con motivo de la alteración del pautaado derivado de la manipulación o superposición de los promocionales que pauta el Instituto Nacional Electoral, por la transmisión de cortinillas de manera previa a su difusión.

GLOSARIO

Autoridad instructora	<i>Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral</i>
-----------------------	---

INE	<i>Instituto Nacional Electoral</i>
Dirección de Prerrogativas	<i>Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral</i>
Sala Superior	<i>Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>
Sala Especializada	<i>Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>
Constitución Federal	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
Ley Electoral	<i>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i>

SENTENCIA

Que dicta la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ciudad de México el cuatro de marzo de dos mil veintiuno.

V I S T O S los autos correspondientes al procedimiento especial sancionador de órgano central del INE, registrado con la clave SRE-PSC-17/2021, integrado con motivo de la vista ordenada por la Dirección de Prerrogativas, en contra de la concesionaria Universidad Autónoma del Carmen y

RESULTANDO

I. Antecedentes

- **Precampaña federal y local.**

1. La precampaña federal para renovar la Cámara de Diputados dentro del proceso electoral 2020-2021, transcurrió del veintitrés de diciembre del dos mil veinte al treinta y uno de enero de dos

mil veintiuno¹; por su parte, dicha etapa correspondiente a la renovación de cargos para el proceso electoral local en el estado de Campeche, transcurrió del ocho de enero al dieciséis de febrero². La jornada electoral en ambos casos, se llevará a cabo el seis de junio siguiente³.

- **Sustanciación del procedimiento especial sancionador**

2. El once de febrero, la Dirección de Prerrogativas dio vista a la Secretaría Ejecutiva del INE con el oficio INE/DEPPP/DE/DAGTJ/2340/2021, a través del cual informó que como resultado de la verificación y monitoreo que realiza, identificó que la Universidad Autónoma de Campeche⁴, concesionaria de la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, transmitió del tres al ocho de febrero en ciento cincuenta y dos ocasiones, previo a la emisión de los promocionales que pauta el INE, un material tipo cortinilla con el siguiente mensaje:

“Los mensajes que a continuación escuchará se transmiten en apego a las leyes electorales”.

3. Así, la autoridad argumenta que la conducta desplegada vulnera de forma directa el derecho de los partidos políticos de acceso a sus prerrogativas en materia de radio y televisión, así como el de

¹ Los hechos que se narran en adelante corresponden al año dos mil veintiuno, salvo que se señale lo contrario.

² Consultable en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/campeche/>

³ Consultable en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/calendario-electoral/>

⁴ De las constancias que obran en el presente expediente, se advierte que el concesionario de dicha emisora es la Universidad Autónoma del Carmen, a quien se le emplazó a este procedimiento, lo cual es coincidente con la información que obra en el Registro Público de Concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones, disponible para su consulta en: <https://rpc.ift.org.mx/vrpc>, cuyo contenido de dicho sitio web se invoca como un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 461, párrafo 1 de la Ley Electoral.

acceso de las autoridades electorales a dichos medios y el derecho de la ciudadanía a recibir información político electoral, lo que se traduce en la manipulación o superposición de elementos que cambian la forma de las pautas ordenadas por el INE, lo cual afecta las finalidades fundamentales de los promocionales partidistas, transgrediendo así el modelo de comunicación política.

4. El mismo once de febrero, la autoridad instructora registró la queja con la clave **UT/SCG/PE/CG/46/PEF/62/2021** y ordenó la realización de diversas diligencias.
5. Finalmente, el diecisiete de febrero, la autoridad instructora determinó emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual tuvo verificativo el veintitrés siguiente y, una vez concluida, se remitió el expediente a esta Sala Especializada.

II. Trámite de la denuncia ante la Sala Especializada

6. En su momento se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada el expediente formado con motivo de la instrucción del presente procedimiento, y se remitió a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de verificar su debida integración.
7. El tres de marzo, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente **SRE-PSC-17/2021** y turnarlo a la ponencia a su cargo.
8. Con posterioridad, el Magistrado Ponente radicó el expediente al rubro indicado y se procedió a elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. COMPETENCIA.

9. Esta Sala Especializada es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento especial sancionador en el cual se analizará si la difusión de contenidos tipo cortinillas a través de radio, de manera previa a la emisión de los promocionales que pauta el INE, transgrede la normativa electoral y el modelo de comunicación política, siendo ello competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional⁵.
10. Ello, con fundamento en los artículos 41, Base III⁶ y 99, párrafo cuarto, fracción IX⁷ de la Constitución Federal; 192, primer párrafo y 195, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial

⁵ En términos de los criterios sostenidos por la Sala Superior en las jurisprudencias 25/2010 y 10/2008, de rubros: PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES y PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, respectivamente.

⁶ **Artículo 41.**

(...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

⁷ **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...)

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

de la federación; 470, párrafo 1, inciso a), 476 y 477 de la Ley Electoral.

SEGUNDO. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

11. La Sala Superior mediante los Acuerdos Generales 2/2020⁸, 4/2020⁹ y 6/2020¹⁰, estableció diversas directrices y supuestos de urgencia para la discusión y resolución de forma no presencial de los asuntos competencia de las Salas que integran el Tribunal Electoral, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19.
12. En este sentido, la misma Sala Superior a través del Acuerdo General 8/2020¹¹, determinó restablecer la resolución de todos los medios de impugnación, por tanto, quedaron sin efectos los criterios de urgencia de los acuerdos generales antes citados. Sin embargo las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias.

⁸ “ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 2/2020, POR EL QUE SE AUTORIZA LA RESOLUCIÓN NO PRESENCIAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL VIRUS COVID-19”.

⁹ “ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 4/2020, POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS APLICABLES PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL SISTEMA DE VIDEOCONFERENCIAS”.

¹⁰ “ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 6/2020, POR EL QUE SE PRECISAN CRITERIOS ADICIONALES AL DIVERSO ACUERDO 4/2020 A FIN DE DISCUTIR Y RESOLVER DE FORMA NO PRESENCIAL ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN EL ACTUAL CONTEXTO DE ESTA ETAPA DE LA PANDEMIA GENERADA POR EL VIRUS SARS COV2”.

¹¹ “ACUERDO GENERAL 8/2020 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN”.

TERCERO. CUESTIÓN PREVIA.

13. No pasa inadvertido para esta Sala Especializada que, mediante acuerdo de once de febrero, la autoridad instructora se reservó acordar respecto a la admisión de la vista y del emplazamiento, siendo que de constancias de autos no se advierte el pronunciamiento que dicha autoridad haya realizado con relación a la referida admisión.
14. Al respecto, es importante señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 17, párrafo 3, de la Constitución Federal¹², mientras no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.
15. Por lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que el hecho de haberse citado debidamente a las partes a comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos; desahogar y admitir las pruebas ofrecidas; y que la concesionaria denunciada haya hecho valer las excepciones y defensas que consideró procedentes en torno a la infracción que se le imputa, es por lo que se considera no se afectó el debido proceso en el presente procedimiento, al no vulnerarse los derechos de las partes, incluyendo la debida defensa y la garantía de audiencia, por tanto, resulta conforme a derecho proceder con el dictado de la presente resolución.

CUARTO. CONTROVERSIA.

¹² **Artículo 17.**
(...)

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

- El aspecto a dilucidar en la presente ejecutoria, es determinar si derivado de la difusión de cortinillas de manera previa a la emisión de los promocionales que pauta el INE, se actualiza la **transgresión al modelo de comunicación política**, atribuible a la Universidad Autónoma del Carmen, concesionaria de la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, en vulneración a lo previsto en los artículos 41, Base III de la Constitución Federal; 183, párrafo 4¹³ y 452, inciso d)¹⁴ de la Ley Electoral, así como el 34, párrafo 5¹⁵ y 57, párrafo 1¹⁶, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

QUINTO. PRONUNCIAMIENTO DE FONDO.

16. Antes de analizar la legalidad o no de los hechos que fueron materia de la vista, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de

¹³ **Artículo 183.**

[...]

4. Los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité; la violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en esta Ley...

¹⁴ **Artículo 452.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de los concesionarios de radio y televisión:

[...]

d) La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o para calumniar a las personas, instituciones o los partidos políticos...

¹⁵ **Artículo 34.**

[...]

5. Los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas, ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité y/o la Junta...

¹⁶ **Artículo 57.**

1. El Instituto realizará directamente las verificaciones para corroborar el cumplimiento de las pautas que apruebe en las señales radiodifundidas y su retransmisión en las señales de televisión restringida, a través de la Dirección Ejecutiva y/o los/las Vocales de la entidad federativa de que se trate. Asimismo, verificará que los mensajes de los partidos políticos y de los/las candidatos/as independientes, sean transmitidos sin alteración, superposición o manipulación alguna que altere o distorsione su sentido original...

prueba que constan en el expediente, relacionados con la infracción objeto de la presente resolución.

1. MEDIOS DE PRUEBA

17. A través del oficio por el cual la Dirección de Prerrogativas realizó la vista que dio origen al presente procedimiento, aportó como elementos de prueba, en un disco compacto¹⁷, las siguientes documentales públicas:

- a) Huella acústica de la versión de la cortinilla objeto de la presente vista, generada por el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo del material con folio TA00015-21, denominado “TESTIGO_CAMP_CORTINILLA_RA”, con duración de seis segundos.
- b) Informe de monitoreo preliminar respecto del mencionado material no pautado, realizado del tres al ocho de febrero en la emisora XHUACC-FM-88.9, del que se obtuvo un total de ciento cincuenta y dos impactos.
- c) Acuerdos INE/ACRT/14/2020 e INE/ACRT/29/2020 emitidos por el Comité de Radio y Televisión del INE.
- d) Acuerdo INE/CG506/2020 emitido por el Consejo General del INE.
- e) Constancias de las notificaciones de los acuerdos de aprobación de las pautas, realizadas a la concesionaria de la emisora XHUACC-FM-88.9, mediante correo electrónico.

18. **Documental privada.** Consistente en el escrito de quince de febrero, signado por la representante legal de la Universidad

¹⁷ Foja 18 del presente expediente.

Autónoma del Carmen, en su carácter de concesionaria de la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, mediante el cual esencialmente informa que:

- La colocación de las cortinillas, obedeció a que no se consideraron violatorias a la ley.
- No se modificó el contenido de los spots, ni tuvieron la finalidad de incidir negativamente en la ciudadanía.
- Solamente se transmitieron para fines informativos.
- Se suspendió la transmisión de las cortinillas a partir del doce de febrero a las 14:15 horas.

19. **Documental pública.** Correo electrónico de diecisiete de febrero¹⁸, a través del cual la Dirección de Prerrogativas informa que el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo generó el reporte de detecciones del mencionado material no pautado, identificado con el folio TA00015-21, derivado de un proceso de redetección de la respectiva huella acústica¹⁹.

20. Al respecto, del monitoreo que exhibe, se obtuvieron un total de **trescientos setenta y tres** impactos, dentro del periodo comprendido del **tres al doce de febrero**, conforme se muestra a continuación:

REPORTE DE DETECCIONES POR FECHA Y MATERIAL	
FECHA INICIO	TESTIGO_CAMP_CORTINILLA_RA

¹⁸ Foja 57 del presente expediente.

¹⁹ Previamente, el catorce de febrero, la Dirección de Prerrogativas proporcionó un reporte de detecciones del mismo material, correspondiente a los días doce y trece de febrero. Foja 32 del presente expediente.

TA00015-21	
03/02/2021	37
04/02/2021	39
05/02/2021	40
06/02/2021	49
07/02/2021	52
08/02/2021	36
09/02/2021	39
10/02/2021	35
11/02/2021	32
12/02/2021	14
Total general	373

2. VALORACIÓN PROBATORIA

21. El monitoreo que proporciona la Dirección de Prerrogativas, así como las constancias que aporta, constituyen **documentales públicas** con pleno valor probatorio, al ser emitidas por la autoridad electoral federal en ejercicio de sus funciones y no estar contradichas por elemento alguno, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a) ²⁰, así como 462, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral²¹.
22. Por otro lado, las **documentales privadas** tomando en consideración su propia y especial naturaleza, en principio sólo generan indicios, y harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos denunciados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la

²⁰ Artículo 461. (...)

3. Sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

a) Documentales públicas;

²¹ Artículo 462.

1. Las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

2. Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, en términos de los artículos 461 párrafo 3, inciso b) y 462 párrafos 1 y 3, de la Ley Electoral.

23. Por último, el monitoreo y testigos de grabación que la Dirección de Prerrogativas presentó en el presente expediente, por regla general cuentan con valor probatorio pleno, de conformidad con la jurisprudencia 24/2010, de rubro: MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.

3. HECHOS ACREDITADOS

24. Del análisis individual y de la relación que los medios de prueba guardan entre sí, se tiene por acreditado lo siguiente:
 - a) La Universidad Autónoma del Carmen, es concesionaria de la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, además de que así fue reconocido a través de su representante mediante escritos de 15 y 22 de febrero²² que presentó ante la autoridad instructora.
 - b) La existencia, el contenido y la difusión del material tipo cortinilla, con duración de seis segundos, identificado con el folio TA00015-21, denominado "TESTIGO_CAMP_CORTINILLA_RA".

²² Fojas 49, 105 y 298 del presente expediente, respectivamente.

- c) La citada cortinilla tiene el siguiente contenido: *“Los mensajes que a continuación escuchará se transmiten en apego a las leyes electorales”*.
- d) La Universidad Autónoma del Carmen, a través de la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, transmitió dicha cortinilla de manera previa a la difusión de los promocionales pautados por el INE, del tres al doce de febrero.
- e) La difusión de la cortinilla se realizó en el estado de Campeche, con un total de trescientos setenta y tres impactos.

4. ANÁLISIS DE FONDO

MARCO NORMATIVO

- 25. El artículo 41, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Federal establece que el INE será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.
- 26. Al respecto, el artículo 159, párrafo 1 de la Ley Electoral, reitera el derecho al acceso a los medios de comunicación social de manera permanente por parte de los partidos políticos, estableciéndose en el párrafo 2 que válidamente accederán a los tiempos del Estado en radio y televisión, a través de los espacios asignados por el INE.

27. A fin de observar la mencionada previsión constitucional, la Ley Electoral dispone como mecanismo para garantizar el acceso de partidos políticos a radio y televisión, el establecimiento de pautas para la asignación de sus mensajes dentro y fuera de procesos electorales²³.
28. En correlación con ese derecho, el mismo ordenamiento establece en su artículo 183, párrafo 4²⁴, la obligación de las concesionarias de radio y televisión de no alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por los órganos del INE para la difusión de dichos mensajes²⁵.
29. Ahora bien, se han dado supuestos en que las concesionarias transmiten mensajes previos o posteriores a la difusión de los promocionales de los partidos políticos, a los que por ley están obligadas, en los que realizan planteamientos relacionados con el diseño constitucional y legal que les impone dicha difusión. Estos mensajes han sido denominados cortinillas.
30. Con relación a la difusión de dichos mensajes tipo cortinilla, cabe precisar que con el fin de garantizar el funcionamiento del modelo de comunicación política, la misma Ley Electoral en su artículo 452²⁶ dispuso un conjunto de conductas prohibidas a los

²³ Artículos 55, inciso h), y 160, párrafo 2 de la Ley Electoral.

²⁴ **Artículo 183.**

[...]

4. Los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité; la violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en esta Ley...

²⁵ En similares términos, dicha obligación se encuentra prevista en el artículo 34, párrafo 5, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

²⁶ **Artículo 452.** Constituyen infracciones a la presente Ley de los concesionarios de radio y televisión:

[...]

concesionarios, entre las que se encuentra **la manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original** o para calumniar a las personas, instituciones o los partidos políticos²⁷.

31. Al respecto, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-186/2015 consideró que la prohibición radica en no cambiar la esencia de los promocionales y que la infracción se actualiza en el momento en que se introduce algún elemento adicional a la transmisión de los mensajes derivados de la prerrogativa de los partidos políticos; por tanto, concluyó que la adición de frases tipo cortinillas confronta el supuesto antijurídico establecido en el mencionado artículo 452, inciso d) de la Ley Electoral.
32. Por otro lado, la misma Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-59/2009 y SUP-REP-128/2015, consideró que la utilización de ciertas manifestaciones en ese tipo de mensajes, pueden provocar en la audiencia la idea de una imposición y una percepción negativa de que los spots de los partidos políticos se difunden pese a la voluntad de las concesionarias, o bien, pueden parecer expresiones negativas que rebasan una finalidad informativa y generan animadversión a la autoridad encargada de

d) La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o para calumniar a las personas, instituciones o los partidos políticos...

²⁷ De igual manera, el artículo 57, párrafo 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que el INE "...realizará directamente las verificaciones para corroborar el cumplimiento de las pautas que apruebe en las señales radiodifundidas y su retransmisión en las señales de televisión restringida, a través de la Dirección Ejecutiva y/o los/las Vocales de la entidad federativa de que se trate. Asimismo, verificará que los mensajes de los partidos políticos y de los/las candidatos/as independientes, sean transmitidos sin alteración, superposición o manipulación alguna que altere o distorsione su sentido original".

administrar los tiempos del Estado y pautar los mensajes de los partidos políticos.

33. Siguiendo esta línea argumentativa, al resolver el expediente SUP-REP-23/2021 y acumulados, la Sala Superior retomó el criterio antes citado al reiterar que la prohibición de manipular los mensajes que transmiten los partidos políticos, radica en no cambiar su esencia, por lo que la infracción se actualiza en el momento en que se introduce algún elemento adicional, como una cortinilla, lo cual vulnera lo dispuesto en el citado artículo 452, inciso d).
34. Por último, es importante traer a colación la Tesis XLVII/2015, de rubro: PROPAGANDA ELECTORAL EN TELEVISIÓN. LOS MENSAJES O “CORTINILLAS” DIFUNDIDOS DE MANERA PREVIA A LAS PAUTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONTRAVIENEN EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA, la cual establece que la utilización de dichas cortinillas, vulnera el modelo de comunicación política, ya que ello implica la manipulación o superposición de elementos que cambian la forma de las pautas ordenadas por el INE, lo cual afecta las finalidades de los promocionales partidistas.

CASO CONCRETO

35. Es importante recordar que, en este asunto, se analizará la supuesta vulneración al modelo de comunicación política, derivado de la difusión de una cortinilla de manera previa a la emisión de los promocionales que pauta el INE en la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, atribuible a la concesionaria Universidad

Autónoma del Carmen, por lo que corresponde ahora determinar su responsabilidad a partir de dicha conducta.

36. Primeramente, cabe precisar que el contenido del mensaje tipo cortinilla que fue difundido por dicha concesionaria de radio fue el siguiente: *“Los mensajes que a continuación escuchará se transmiten en apego a las leyes electorales”*.
37. Al respecto, esta Sala Especializada estima declarar la **existencia** de la infracción materia de la vista, ya que la inclusión de información de manera previa o posterior a los promocionales ordenados por el INE como son las cortinillas, afectan el acceso efectivo a los tiempos en radio y televisión de los partidos políticos y autoridades electorales, pues la inclusión de tales mensajes se traduce en una manipulación y superposición a la propaganda electoral, transgrediendo así el modelo de comunicación política.
38. Así, la infracción se actualiza en el momento en que se introduce algún elemento adicional a la transmisión de los mensajes que constituyen la prerrogativa de los partidos políticos y los de las autoridades electorales, como es el caso de la difusión de cortinillas, pues ello conduce a una vulneración al modelo de comunicación política que, además, genera un impacto negativo en la percepción de la ciudadanía y en ocasiones, un efecto inhibitorio, lo cual puede afectar el derecho constitucional de los partidos políticos y autoridades en materia de radio y televisión.
39. Por lo anterior, contrario a lo que sostiene la concesionaria denunciada, del marco normativo y jurisprudencial ya referido, se concluye que la difusión de cortinillas previo a los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, sí constituye una

infracción a la normativa atinente, dado que se erigen en una unidad de difusión con dichos mensajes que los manipula o superpone y, por tanto, se altera la pauta original ordenada por la autoridad administrativa.

40. Además, el concesionario denunciado tenía conocimiento del pauta aprobado por el INE que estaba obligado a transmitir, en el que no se contemplaba espacio alguno asignado para la difusión de cortinillas como la que decidió incluir en los mensajes transmitidos del tres al doce de febrero, aun cuando también hubiera decidido suspender la transmisión de dicho material a partir de esta última fecha²⁸, con motivo del procedimiento que fue iniciado en relación con la referida conducta.
41. En ese sentido, se concluye que la mencionada cortinilla transmitida de manera previa a la difusión de los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales, a través de la emisora de radio XHUACC-FM-88.9, generó una manipulación o superposición a dichos mensajes, lo cual contraviene a lo ordenado por el INE al momento de administrar los tiempos que correspondían al Estado en la citada emisora.
42. En efecto, con ello se vulneró el derecho de los partidos políticos a acceder a los tiempos que el Estado les asigna en radio, puesto que los promocionales definidos por dichos entes en ejercicio de su estrategia política de comunicación, no pueden ni deben ser modificados en su contenido a fin de respetar en su integridad el mensaje correspondiente, condición que no se satisface en el

²⁸ En los escritos de 12 y 15 de febrero, presentados por la representante de la concesionaria denunciada, manifiesta que se suspendió la transmisión de la cortinilla que se le imputa a partir del doce de febrero a las 14:15 horas.

presente caso, dado que la cortinilla materia de la vista, generó una unidad de difusión con el promocional de cada partido correspondiente, que varió su contenido.

43. Lo anterior, aunado a que durante el periodo en que se difundió la cortinilla, se encontraban en proceso las etapas de intercampaña federal y precampaña local del estado de Campeche, esta última en la que los promocionales de los partidos políticos se enmarcan en su proceso interno de selección de candidaturas. Situación análoga sucede con los mensajes pautados para las autoridades electorales, dado que la transmisión de la cortinilla de manera previa a su difusión modifica su contenido y, por ende, la táctica de comunicación institucional.
44. Sin que obste el hecho de que la concesionaria denunciada, a partir del contenido de la cortinilla que fue materia de la vista, haya señalado que la transmitió únicamente como mensaje previo a manera de presentación y sin alteración alguna a las pautas ordenadas por el INE, pues como ya fue señalado, la sola inserción de este tipo de materiales en el pautado vulnera el modelo de comunicación política, en términos de la normativa electoral ya referida, al crearse una unidad de difusión.
45. A mayor abundamiento, al analizar el contenido de la cortinilla en el presente caso, se advierte que dicho material auditivo que se transmitió a través de la emisora de radio involucrada, únicamente hace referencia a que *los mensajes que se escucharían se transmitieron en apego a las leyes electorales*, sin incluir menciones o frases adicionales, más allá de que la difusión de tales promocionales se realizaría en cumplimiento a la referida

normativa, lo cual puede generar animadversión a los mensajes que difunden los partidos políticos²⁹.

46. Al respecto, por cuanto hace al citado contenido de la cortinilla atendiendo a sus particularidades, es un aspecto que en todo caso debe ser ponderado al momento de individualizar la infracción, pero eso no excluye que su transmisión de manera previa a la difusión de los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales, sea una infracción a la normativa electoral, merecedora de una sanción.
47. Por tanto, se concluye que la transmisión de la cortinilla materia de denuncia, transgredió la normativa electoral al alterar la pauta ordenada por el INE, por lo que la concesionaria de radio Universidad Autónoma del Carmen, incurrió en la infracción prevista en los artículos 452, párrafo 1, inciso d), en relación con el 183, párrafo 4, ambos de la Ley Electoral.

SEXTO. CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN E IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

48. La Sala Superior ha determinado que para calificar una infracción se debe tomar en cuenta lo siguiente³⁰:

- La importancia de la norma transgredida, señalando los preceptos o valores que se trastocaron o se vieron

²⁹ Véase el expediente SUP-REP-23/2021.

³⁰ La Sala ha empleado para tal efecto lo dispuesto en el criterio orientador S3ELJ/24/2003 de rubro: SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.

amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral.

- Los efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).

- El tipo de infracción y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que impone verificar si la persona responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.

- Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

49. Lo anterior, permitirá calificar la infracción actualizada con el grado de: **levísima, leve o grave**, en el entendido de que este último supuesto puede calificarse a su vez como de gravedad: **ordinaria, especial o mayor**.
50. En esta misma línea, el artículo 458, párrafo 5, de la Ley Electoral dispone que, en los ejercicios de individualización de sanciones, se deben tomar en cuenta diversos elementos que serán aplicados en el presente ejercicio, con el fin de llevar a cabo una adecuada valoración de las conductas.
51. Adicionalmente, cabe precisar que cuando se establezcan topes mínimos y máximos para la imposición de una sanción, se deberá proceder a graduar la misma atendiendo a las circunstancias particulares del caso.
52. Tratándose de las concesionarias de radio y televisión, el catálogo de sanciones a imponer se encuentra en el artículo 456, inciso g), de la Ley Electoral y contempla la amonestación pública, la multa,

la reprogramación de promocionales o la suspensión de la transmisión de su tiempo comercializable, según sea el caso.

53. Con base en estas consideraciones generales, se llevará a cabo el ejercicio de calificación e individualización de la sanción que corresponde a la concesionaria involucrada.

1. Bien jurídico tutelado

54. Consiste en el modelo de comunicación política previsto constitucionalmente, con el correspondiente derecho de los partidos políticos y la posibilidad de las autoridades electorales de acceder a los tiempos asignados al Estado en radio.

2. Circunstancias de modo, tiempo y lugar

55. **Modo.** La concesionaria Universidad Autónoma del Carmen, a través de la emisora XHUACC-FM-88.9, transmitió un total de **trescientas setenta y tres veces** una cortinilla previo a la difusión de mensajes pautados para partidos políticos y autoridades electorales, en su señal de radio.
56. **Tiempo.** La transmisión de la cortinilla se detectó del tres al doce de febrero.
57. **Lugar.** El área de difusión fue en el estado de Campeche.

3. Pluralidad o singularidad de las faltas

58. Si bien se trata de una pluralidad de transmisiones de la cortinilla, se trata de una infracción singular consistente en la alteración de

la pauta, derivada de la manipulación o superposición a los promocionales pautados por el INE.

4. Intencionalidad

59. La conducta desplegada que actualizó la infracción de referencia, no obstante que fue reconocida por la concesionaria denunciada, de las constancias del expediente no se observa que esa hubiera sido la finalidad con la difusión de las cortinillas.

5. Contexto fáctico y medios de ejecución

60. La cortinilla se transmitió dentro de los períodos de intercampaña del proceso electoral federal y de precampaña del proceso comicial local del estado de Campeche, que se encuentran en curso.

6. Beneficio o lucro

61. De las constancias que obran en el expediente no se acredita un beneficio obtenido por la concesionaria o un lucro derivado de la transmisión de la cortinilla.

7. Reincidencia

62. No se advierten constancias o elementos que permitan calificar a la mencionada concesionaria como reincidente por la conducta que se le imputa en el presente asunto³¹.

8. Calificación de la falta

³¹ Si bien, la concesionaria Universidad Autónoma del Carmen fue sancionada en el expediente SRE-PSC-9/2020, lo cierto es que en aquel supuesto la infracción derivó de la transmisión extemporánea de diversos promocionales alusivos al primer informe de labores del presidente de la República Mexicana y no así por la transmisión de una cortinilla.

63. En atención a que en la causa se involucra la tutela del modelo de comunicación política previsto constitucionalmente y de los derechos de los partidos políticos y la posibilidad de las autoridades electorales en el acceso a los tiempos del Estado en radio, aunado a los demás elementos que ya han sido señalados, esta Sala Especializada determina que la infracción debe ser calificada como **grave ordinaria**³².

9. Capacidad económica

64. Para valorar la capacidad económica de la citada concesionaria de carácter público, se tomará en cuenta la información que dicha persona jurídica proporcionó a través de su representante legal, la cual tiene el carácter de información pública de conformidad con el artículo 12 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

10. Sanción a imponer

65. Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, especialmente el grado de afectación al bien jurídico tutelado, las circunstancias particulares de la difusión de la cortinilla, así como con la finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares en el futuro, se debe individualizar la sanción a imponer.
66. Cabe resaltar que, si bien el artículo 456, párrafo 1, inciso g), de la Ley Electoral establece un mínimo y un máximo de las sanciones correspondientes a los concesionarios de radio y televisión, dicho

³² Una determinación análoga, en un supuesto como el que ahora se aborda, fue emitida por este órgano jurisdiccional en los expedientes SRE-PSC-54/2015 y SRE-PSC-15/2021.

catálogo de sanciones no obedece a un sistema tasado en el que la o el legislador establezca de forma específica qué sanción corresponde a cada tipo de infracción, sino que la determinación sobre su aplicación corresponde a la autoridad electoral competente. Esto es, la norma otorga implícitamente la facultad discrecional al órgano para la imposición de la sanción, lo cual no quiere decir que esto se base en criterios irracionales.

67. Así, conforme a la tesis XXVIII/2003, bajo el rubro: SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES, se desprende que, por lo general, el procedimiento para imponer una sanción parte de aplicar su tope mínimo para posteriormente irlo incrementando conforme a las circunstancias particulares.
68. En ese sentido, de acuerdo a los precedentes SUP-REP-647/2018 y su acumulado, así como SUP-REP-5/2019, para determinar la individualización de la sanción también se deberá: i) modular la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas y ii) atender al grado de afectación del bien jurídico tutelado.
69. Es decir, en el presente caso se deberá modular la sanción en proporción directa con la cantidad de cortinillas difundidas y se deberá determinar el grado de afectación al bien jurídico tutelado, tomando en consideración además, el contenido del material tipo cortinilla transmitido por la concesionaria denunciada.
70. Con base en lo anterior, se estima que lo procedente es imponer a la Universidad Autónoma del Carmen, concesionaria de la emisora

de radio XHUACC-FM-88.9, cuya calificación de la infracción en que incurrió fue considerada como **grave ordinaria**, una sanción consistente en una **MULTA de 500 (quinientas) Unidades de Medida y Actualización**³³ lo cual es equivalente a la cantidad de **\$44,810.00 (cuarenta y cuatro mil ochocientos diez pesos 00/100 M.N.)**.

71. Ahora bien, respecto a la mencionada concesionaria pública se estima que la multa es adecuada, no es excesiva y desproporcionada de conformidad con la información que obra en el presente expediente respecto al presupuesto aprobado para el año dos mil veintiuno³⁴, en el cual se le asignaron a dicha concesionaria recursos financieros que resultan suficientes para cubrir el pago de la multa conforme a lo siguiente:

CONCESIONARIO	PRESUPUESTO ASIGNADO 2021	% DE LA MULTA
Universidad Autónoma del Carmen	\$2,752,003.01 ³⁵	1.62%

³³ En el presente asunto se tomará en cuenta el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) del año dos mil veintiuno, cuyo valor se publicó el ocho de enero en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente a \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 M.N.) pesos mexicanos. Lo anterior, conforme a la Jurisprudencia 10/2018, bajo el rubro: MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.

³⁴ Foja 253 del presente expediente.

³⁵ Presupuesto para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno de su departamento de Radio y Televisión, el cual se obtiene de sumar los rubros relativos a Programa de Extensión y Difusión de la Cultura y el Deporte (\$165,000.00) y el Programa de Servicios Personales (\$2,587,003.01), según fue informado por su área de Coordinación de Planeación.

72. Las consideraciones expuestas permiten graduar de manera objetiva y razonable la sanción impuesta, por lo que en principio se estima que es suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro. Así, al analizar la situación financiera de la denunciada, las características de la falta acreditada y el grado de responsabilidad establecido, la multa impuesta resulta proporcional y adecuada, además de que no le genera una repercusión en sus actividades ordinarias.
73. Lo anterior, es acorde con el objeto de que la sanción pecuniaria establecida no resulte desproporcionada para la denunciada y pueda hacer frente a sus obligaciones derivadas de la presente determinación, sin que se afecte la posibilidad de seguir desempeñando las labores derivadas de la concesión con que cuenta.

Pago de la multa

74. En atención a lo previsto en el artículo 458, párrafo 7, de la Ley Electoral, la multa impuesta deberá ser pagada en la Dirección Ejecutiva de Administración del INE.
75. En este sentido, al tratarse de un asunto que está vinculado con el actual proceso electoral federal, se otorga un plazo de **quince días naturales** contados a partir del siguiente al que cause ejecutoria la presente sentencia, para que la concesionaria pague la multa respectiva ante la citada autoridad. De lo contrario, conforme a las reglas atinentes al incumplimiento, el INE tiene la facultad de dar vista a la autoridad hacendaria a efecto de que proceda al cobro conforme a la legislación aplicable.

76. Por tanto, se solicita a la Dirección Ejecutiva de Administración del INE que haga del conocimiento de esta Sala Especializada la información relativa al pago de la multa precisada, dentro de los **cinco días posteriores** a que ello ocurra o en su caso informe las acciones tomadas en su defecto.
77. Finalmente, para una mayor publicidad de la sanción que se impone, la presente ejecutoria deberá publicarse en su oportunidad, en la página de internet de este órgano jurisdiccional, en el apartado relativo al Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimientos Especiales Sancionadores.

Comunicación al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

78. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es el encargado de crear, llevar y mantener actualizado el Registro Público de Concesiones en el cual se inscribirán, entre otros, los procedimientos sancionatorios iniciados y las sanciones impuestas por ese Instituto, que hubieren quedado firmes³⁶.
79. El mencionado Registro³⁷ es un instrumento con el que el referido Instituto promueve la transparencia y el acceso a la información; y por tal razón incentiva, de manera permanente, la inclusión de nuevos actos materia de registro, su mayor publicidad y acceso a la información ahí registrada, bajo principios de gobierno digital y datos abiertos.
80. Por ello, se deberá comunicar la presente sentencia al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a efecto de que tenga

³⁶ De conformidad con lo previsto en el artículo 177 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

³⁷ Conforme a lo previsto en el artículo 178, párrafo tercero, de la ley mencionada en el párrafo previo.

conocimiento de la infracción que cometió la concesionaria responsable.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Es existente la infracción que se atribuye a la concesionaria de radio Universidad Autónoma del Carmen, consistente en la alteración de la pauta ordenada por el Instituto Nacional Electoral, en los términos expuestos en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se impone a la Universidad Autónoma del Carmen una sanción consistente en una multa de **500 (quinientas) Unidades de Medida y Actualización**, equivalente a la cantidad de **\$44,810.00 (cuarenta y cuatro mil ochocientos diez pesos 00/100 M.N.)**, la cual deberá pagar en los términos precisados en la presente resolución.

TERCERO. Se vincula a la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Nacional Electoral, para que informe del cumplimiento del pago de la multa impuesta a la mencionada concesionaria de radio, en los términos precisados en la presente determinación.

CUARTO. Se comunica la sentencia al Instituto Federal de Telecomunicaciones, en los términos precisados en el presente fallo.

QUINTO. Publíquese la presente resolución en el Catálogo de Sujetos Sancionados de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

NOTIFÍQUESE en términos de la normativa aplicable.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **mayoría de votos** del Magistrado Presidente Rubén Jesús Lara Patrón y del Magistrado Luis Espíndola Morales, con el voto en contra de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello quien formula voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

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.

VOTO PARTICULAR
Expediente: SRE-PSC-17/2021

Magistrada: Gabriela Villafuerte
Coello

1. No comparto la decisión mayoritaria porque, en mi opinión, la inclusión de las cortinillas de forma inmediata a la difusión de los promocionales pautados por el INE no implica (por sí misma) la manipulación o alteración de los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales.
2. Al respecto, debemos recordar que el modelo de comunicación política electoral ha sido diseñado desde la constitución federal para permitir a todas las fuerzas políticas y candidaturas acceder, de manera equitativa, a los medios de comunicación social y forjar un equilibrio entre ellas, al propiciar que todas las ofertas políticas lleguen a la ciudadanía en igualdad de circunstancias.
3. En la ley se establecen mecanismos para proteger ese modelo comunicativo, con el propósito de evitar que se fracturen las condiciones que buscan equilibrar la contienda electoral y, en esa medida, propiciar -de forma óptima- un escenario de competencia equitativo.
4. Entre otros **mecanismos de protección**, se encuentra la obligación de las emisoras de radio y televisión de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos, candidaturas y autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el INE, así como el deber de no modificar o alterar el contenido de la propaganda electoral³⁸.

1. ³⁸ Artículos 183, párrafo 4, y 452, numeral 1, incisos c y d) de la LGIPE.

❖ **Caso concreto.**

5. Recordemos que este asunto se inició de manera oficiosa por el INE, derivado de la vista de la DEPPP³⁹ en la que señaló que, del **3 al 12 de febrero**, la emisora **XHUACC-FM-88.9**, de la cual es concesionaria la Universidad Autónoma de Campeche, transmitió, en **373** ocasiones, previo a la difusión de los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales pautados, una cortinilla con la siguiente voz: ***“Los mensajes que a continuación escuchará se transmiten en apego a las leyes electorales”***.
6. La mayoría de esta Sala consideró que la inclusión de cortinillas, de manera previa o posterior a los promocionales ordenados por el INE, afecta el acceso efectivo a los tiempos en radio y televisión de los partidos políticos y autoridades electorales, ya que se traduce en una manipulación y superposición a la propaganda electoral que transgrede el modelo de comunicación política. En consecuencia, concluyó que la concesionaria referida cometió la infracción prevista en el artículo 452, párrafo 1, inciso d), de la LGIPE, en relación con el 183, párrafo 4, de la misma ley.
7. No comparto esa determinación porque, desde mi punto de vista, la sola inclusión de la cortinilla no altera la pauta.
8. En mi opinión, para concluir que la concesionaria de radio manipuló la propaganda electoral, alteró o distorsionó su sentido original, **era necesario corroborar de manera objetiva, a través de un medio de prueba, que—debido a la inclusión de la cortinilla se varió el contenido de los spots** o se modificó el

³⁹ Así como en los subsecuentes monitoreos realizados por la DEPPP.

tiempo de su duración, lo que nos llevaría a concluir que no fueron transmitidos de forma íntegra, idéntica a como ordenó el INE.

9. De las pruebas ofrecidas por la DEPPP y de la investigación realizada por la autoridad instructora, **en particular de los reportes de monitoreo**, no observo elementos que acrediten que los mensajes pautados por el INE hayan sido alterados o manipulados, al haber agregado (superpuesto) la cortinilla, o algún otro contenido que modificara la estructura original de los promocionales pautados.
10. Así, aun cuando en el caso está corroborado que las cortinillas denunciadas se transmitieron de forma previa a los *spots* de partidos políticos, candidaturas y autoridades electorales, me parece que al analizar la violación denunciada se debe tomar en consideración el **hecho cierto y objetivo de que la pauta permaneció intacta**, ya que no hay evidencia documental de lo contrario, ni se probó que la cortinilla se haya transmitido en el tiempo que el Estado concede a los institutos políticos como parte de su prerrogativa constitucional, pues se difundió en el tiempo comercial del que dispone la concesionaria.
11. En ese sentido, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, considero que en el caso **no hubo superposición o modificación en el contenido de los promocionales pautados**, por lo cual se debió declarar **inexistente** la violación alegada.
12. Dicho esto, me parece que, para la resolución de este asunto, primero debemos verificar si la línea jurisprudencial de la Sala Superior que ha abordado lo relativo a las cortinillas es aplicable, o si hay razones que permiten a esta Sala Especializada tomar una ruta de decisión alterna.

13. En mi opinión, los casos que se resolvieron en las sentencias que sirvieron de precedente para la tesis de rubro “PROPAGANDA ELECTORAL EN TELEVISIÓN. LOS MENSAJES O “CORTINILLAS” DIFUNDIDOS DE MANERA PREVIA A LAS PAUTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONTRAVIENEN EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA”⁴⁰, tenían características distintas a las que se observan en este asunto, las cuales llevaron a la Sala Superior a emitir sus determinaciones en ese sentido.
14. En efecto, en el SUP-RAP-59/2009 se analizó la vulneración a lo dispuesto en el artículo 350, apartado 1, inciso d), del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se establecía como infracción de las concesionarias o permisionarias de radio y televisión *“la manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o **denigrar a las instituciones**, a los propios partidos, o para calumniar a los candidatos [candidaturas]”*.
15. El análisis de lo dispuesto en esa norma y las circunstancias particulares de ese caso llevaron a la Sala Superior a concluir que la inclusión de la cortinilla⁴¹ tuvo el ánimo de **denigrar** a la autoridad electoral (elemento subjetivo que exigía la norma) no sólo por el dato inexacto que se incluyó en la cortinilla (relacionado con la fecha en la cual debía cesar la difusión de propaganda electoral), sino porque se sugirió

⁴⁰ Consultable en la página de internet www.te.gob.mx y en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 107 y 108.

⁴¹ En ese asunto, la cortinilla contenía la frase “Los siguientes promocionales son ordenados por el IFE en cumplimiento a la ley electoral y se transmitirán hasta el 5 de julio”.

a la audiencia un acto de imposición de parte de la autoridad electoral.

16. Por ello, se concluyó que la introducción de la cortinilla provocó la manipulación de la propaganda electoral de los partidos políticos, **al denigrar al entonces Instituto Federal Electoral.**
17. Considero que ese asunto es distinto al que se analiza en este procedimiento, ya que en aquél se tomó como fundamento una norma diversa a la que actualmente está vigente, que incluía una figura jurídica que ha sido eliminada de la normativa electoral.
18. Aunado a lo anterior, me parece importante destacar que en cada uno de los dos asuntos que conforman la tesis⁴² se presentó un hecho común: las emisoras difundieron en bloque los promocionales partidistas, es decir, uno tras otro, de forma sucesiva, lo que configuró una **“unidad”** de promocionales con duración de dos o tres minutos.
19. De esta manera, en cada una de las sentencias que integran la tesis relevante, la Sala Superior analizó la concurrencia de dos hechos: la difusión en bloque de los promocionales y la inserción de la cortinilla.
20. Ese análisis llevó a la Sala Superior a considerar que *“la adición de las frases y logotipos al bloque de mensajes de los partidos políticos permite apreciar que representan una **unidad de difusión**, y que por tanto esa adición es indebida, ya que no fue autorizada por el Instituto Nacional Electoral”*.

⁴² SUP-RAP-59/2009 y SUP-REP-186/2015.

21. En virtud de ello, la Sala Superior concluyó que la utilización de cortinillas que anuncian en forma previa e inmediata que se transmitirán los mensajes de los partidos políticos, afecta el modelo de comunicación política, al implicar la manipulación o superposición de elementos que cambian la forma de las pautas ordenadas por el Instituto Nacional Electoral, consideración principal de la tesis señalada.
22. Toda vez que las circunstancias que acontecieron en el caso concreto son distintas a las que se presentaron en esos asuntos (las cuales fueron valoradas por la Sala Superior en conjunto a la emisión de las cortinillas para emitir las sentencias respectivas); desde mi punto de vista, esta Sala Especializada puede realizar un estudio diferenciado del criterio sostenido en la tesis, sin que ello implique un desconocimiento de la línea jurisprudencial y los criterios relevantes del máximo órgano jurisdiccional en la materia electoral.
23. Por otro lado, considero que la sentencia dictada en el SUP-REP-23/2021 es un criterio orientador para resolver la controversia planteada en este caso⁴³.
24. Sin embargo, dada la naturaleza singular de las medidas cautelares, estimo que esa sentencia se emitió con la finalidad de evitar, de manera provisional, una posible afectación a los principios y normas electorales, bajo la apariencia del buen derecho o de aparente ilicitud de la conducta denunciada, hasta en tanto esta Sala Especializada resolviera el fondo del asunto, al

⁴³Asunto por el que se confirmó el diverso acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE que declaró procedente la medida cautelar solicitada por la DEPPP y ordenó la suspensión de la difusión de cortinillas que emitieron diversas concesionarias de radio y televisión de forma previa y al final de la transmisión de los promocionales de los partidos políticos.

analizar todos los elementos que, en su caso, aportaran las partes involucradas.

25. En esa lógica, desde mi punto de vista, esta Sala puede llegar a una conclusión distinta después de analizar por completo las circunstancias, pruebas y alegaciones hechas valer por los involucrados.

❖ Vulneración al modelo de comunicación política-electoral

26. **Ahora bien**, estimo que, para realizar un análisis completo del planteamiento formulado por el INE, es necesario examinar si el contenido del mensaje difundido en cortinilla por la emisora involucrada es acorde o no al modelo de comunicación política electoral establecido en la constitución federal y, en consecuencia, si ello pudiera dar lugar a la imposición de una sanción.
27. De acuerdo con lo dispuesto en la constitución y la ley⁴⁴, la Sala Especializada, **tiene el deber de examinar** las quejas que sean sometidas a su conocimiento con una visión integral de las conductas denunciadas y de las normas que se estiman transgredidas, con el propósito de defender la vigencia modelo de comunicación político electoral, así como el pleno ejercicio de los derechos humanos que, en su caso, pudieran encontrarse comprometidos.

⁴⁴ En términos de los artículos 41, párrafo segundo, base III; 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), 192, 195, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 470 párrafo 1, inciso a); 471, párrafo 1, 475 y 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

28. En ese sentido, (tal como se establece en el artículo 186, fracción III, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) cuando en un asunto se señalen hechos de los que se perciba una posible violación directa a la constitución, en particular al artículo 41, Base III, en el que se fijan las directrices del modelo de comunicación político electoral, esta Sala Especializada debe estudiar los planteamientos de la queja, a fin de determinar si esos actos o hechos son acordes o contrarios a la constitución y, en su caso, si deben ser sancionados a fin de inhibir su reiteración.
29. En el caso, de la vista que dio origen al procedimiento oficioso, se puede advertir con claridad que se denunció la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado A), de la constitución (modelo de comunicación político electoral), en relación con lo dispuesto en los artículos 442, numeral 1, inciso i), y 452 de la LGIPE, (infracciones atribuidas a las concesionarias de radio y televisión).
30. Así, conforme a lo señalado en la vista de la DEPPP, la autoridad instructora emplazó a la concesionaria involucrada en este procedimiento especial sancionador por la presunta vulneración de dichas normas.
31. De esta forma, aun cuando considero que en este asunto es inexistente la violación al artículo 452, párrafo 1, inciso d), de la LGIPE, porque no hubo alteración o superposición de la pauta, estimo que la Sala Especializada puede y debe analizar las otras posibles vulneraciones al modelo de comunicación política atribuidas a la concesionaria que se advierten de los hechos denunciados, por las que fue debidamente emplazada.

32. Ello porque en el artículo 452, inciso e), de la ley está expresamente previsto que las emisoras de radio y televisión pueden incurrir en otras conductas ilícitas, distintas a las enunciadas en ese precepto, **si incumplen cualquier otra disposición contenida en esa ley.**
33. Por ello, en mi opinión, no se contraviene el principio de tipicidad si en la queja se analizan otras conductas atribuidas a la emisora denunciada, que pudieran resultar contrarias al modelo de comunicación político electoral y, en su caso, de encontrarlas acreditadas, imponer una sanción.
34. Conforme al modelo de comunicación político electoral previsto en el artículo 41 constitucional⁴⁵; es incuestionable el rol protagónico de los medios de comunicación social para contribuir a que las electoras y electores reciban información oportuna y veraz que le permita emitir su voto de forma libre, informada, consciente y razonada.
35. En el artículo 6, apartado B, fracción III, de la constitución, se establece que la radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado debe garantizar que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional.
36. Conforme al principio constitucional de amplia protección a la libertad de expresión, la constitución y la ley protegen, de manera correlativa, los derechos de las audiencias de radio y televisión. Así, en el servicio público de la radiodifusión se traslada a las

⁴⁵En consonancia con lo dispuesto en los artículos 159, 160, 161 y 165 de la LGIPE.

concesionarias, entre otros, el deber de difundir información veraz⁴⁶.

37. Bajo esta óptica garantista, considero que se debe revisar si el mensaje de la cortinilla difundido por las concesionarias denunciadas es acorde al modelo de comunicación político electoral establecido en la constitución, al respetar los derechos de las audiencias y emitirse en ejercicio de la libertad de expresión, o bien, si al difundir ese mensaje la emisora realizó un ejercicio abusivo de ese derecho y vulneró el derecho de las audiencias.
38. Conforme a lo anterior, desde mi punto de vista, el mensaje difundido en la cortinilla cumple con un propósito informativo, por lo que no vulneró el modelo de comunicación política electoral.
39. Las cortinillas que se transmitieron previo a la propaganda electoral decían lo siguiente: **“Los mensajes que a continuación escuchará se transmiten en apego a las leyes electorales”**.
40. Sobre este aspecto coincido con la posición mayoritaria: la cortinilla solo indica que los *spots* partidistas se difunden porque así se dispone en la ley.
41. Además, para mí, la expresión referida es un aviso neutral que tiene sustento en la libertad de la emisora denunciada de difundir información y no implica ningún juicio de valor, ya que no es posible afirmar, de manera concluyente, que la frase haya sido mencionada por la concesionaria con el propósito de reprochar o desaprobar el mandato constitucional y legal.

⁴⁶ Artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

42. Por tanto, desde mi óptica, se trata de una afirmación cierta que **cumple un propósito informativo y no vulnera el derecho de terceras personas** (audiencias de radio), por lo que esa frase encuentra sustento en la constitución y la ley, en el marco del modelo de comunicación política, conforme al cual se debe garantizar a los partidos políticos y candidaturas el acceso a los medios de comunicación social de forma acentuada durante los procesos electorales.
43. Por todo esto, concluyo que, en el caso, debió declararse **inexistente** la infracción contenida en el artículo 452, párrafo 1, inciso d), de la LGIPE, relativa a la manipulación o superposición de la pauta, así como la vulneración al modelo de comunicación política electoral, porque la inclusión de cortinillas no alteró el contenido de los promocionales.
44. Tampoco advierto alguna otra supuesta violación a las disposiciones constitucionales y legales en la materia que, pudiera dar lugar a la acreditación de una infracción diversa a la manipulación de la pauta aprobada por el INE [artículo 452, párrafo 1, inciso e)], sobre todo porque, en el caso, el mensaje difundido a manera de cortinilla es un aviso neutral, que no afectó los principios bajo los cuales debe darse la contienda electoral, ni los derechos de terceras personas.
45. Por estas razones, es mi voto particular.

Voto particular de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello. Este documento es una representación gráfica autorizada, con firma electrónica certificada; es válido, porque así lo dicen los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-17/2021