

SRE-PSC-17/2016

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
PARTES INVOLUCRADAS: MOVIMIETO CIUDADANO Y CRUZ PÉREZ
CUELLAR
MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA
SECRETARIO: ALFONSO ROIZ ELIZONDO Y JESICA CONTRERAS
VELÁZQUEZ

ÍNDICE

Glosario	1
I. ANTECEDENTES.	2
1. Queja.	2
2. Medidas Cautelares.	2
3. Sustanciación en la <i>Unidad Técnica</i> .	2
4. Recepción del expediente en la <i>Sala Especializada</i> .	2
II. COMPETENCIA.	2
III. CUESTIONES PROCESALES.	3
1. Envío al organismo público local electoral.	3
2. Sobreseimiento.	4
IV. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.	5
V. ESTUDIO DE FONDO.	5
1. Planteamiento de la controversia.	5
2. Acreditación de los hechos.	6
A. <i>Promocionales en radio y televisión</i>	6
B. <i>Carácter de Cruz Pérez Cuellar como precandidato único del partido Movimiento Ciudadano.</i>	9
3. Análisis del fondo.	9
4. Responsabilidad.	26
5. Individualización de la sanción.	27
a) Circunstancias de modo, tiempo y lugar.	27
b) Condiciones externas y medios de ejecución.	28
c) Singularidad o pluralidad de las faltas.	28
d) Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas	28
e) Conveniencia de suprimir las prácticas que infrinjan, en cualquier forma, la normativa electoral, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.	28
f) Intencionalidad a la inobservancia constitucional y legal.	28
g) Beneficio o lucro.	29
h) Reincidencia.	29
i) Condiciones socioeconómicas de infractor.	29
j) Conclusión del análisis de la individualización.	30
6. Sanción.	30
7. Forma de pago.	34
VI. RESOLUTIVOS.	34

a
la
to
es

REC

a y
a al
y

al
so
tel
y



**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SRE-PSC-17/2016

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

PARTES INVOLUCRADAS:
MOVIMIENTO CIUDADANO Y CRUZ
PÉREZ CUELLAR

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
DE LA MATA PIZANA

SECRETARIOS: ALFONSO ROIZ
ELIZONDO Y JESICA CONTRERAS
VELÁZQUEZ

Ciudad de México a diez de marzo dos mil dieciséis.

SENTENCIA que resuelve el procedimiento especial sancionador identificado con la clave: **UT/SCG/PE/PAN/CG/17/2016**.

GLOSARIO

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Partidos Políticos	Ley General de Partidos Políticos
PAN	Partido Acción Nacional
Sala Especializada	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UMA	Unidad de Medida y Actualización
Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral

I. ANTECEDENTES.

1. Queja. El diecinueve de febrero¹, el *PAN* presentó escrito de queja, en el cual afirma que el partido Movimiento Ciudadano y su precandidato a Gobernador de Chihuahua, Cruz Pérez Cuellar, inobservaron la normativa electoral al usar indebidamente la pauta al transmitir en radio y televisión promocionales relativos a dicha precandidatura, situación que a consideración del quejoso genera un posicionamiento anticipado frente a la ciudadanía toda vez que se trata de un precandidato único; dicha queja se admitió y registró con la clave de expediente: **UT/SCG/PE/PAN/CG/17/2016.**

2. Medidas Cautelares. El veintiuno de febrero, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* decretó procedentes las medidas cautelares solicitadas respecto de los promocionales denunciados “*PREC CRUZ V3*” [televisión] con folio RV00183-16 y “*PREC CRUZ V2*” [radio] con folio RA00221-16.

2 La *Sala Superior* al resolver el SUP-REP-23/2016 confirmó la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE*.

3. Sustanciación en la Unidad Técnica. Como parte de la tramitación e indagatoria correspondiente, se realizaron diversas diligencias y requerimientos, a efecto de contar con los elementos necesarios para analizar si se inobservó o no la normativa electoral.

4. Recepción del expediente en la Sala Especializada. Una vez concluida la sustanciación correspondiente, la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores recibió el expediente relativo al procedimiento que nos ocupa, el cual se turnó el nueve de marzo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de la resolución de un procedimiento especial sancionador, en el

¹ Las fechas mencionadas en este documento se refieren al año dos mil dieciséis, salvo que expresamente se realice alguna precisión al respecto.

que se analiza la supuesta inobservancia a la prohibición de usar indebidamente la pauta federal a través de promocionales difundidos en radio y televisión.

Lo anterior, con fundamento en los 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 y 195, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 470, párrafo 1, inciso a) y 471, párrafo primero, de la *Ley Electoral*.

III. CUESTIONES PROCESALES.

1. Envío al organismo público local electoral.

De las constancias que integran el expediente, se advierte que las conductas atribuidas a Movimiento Ciudadano y su precandidato Cruz Pérez Cuellar consisten en el uso indebido de la pauta y actos anticipados de campaña, con motivo de la difusión en radio y televisión de los promocionales “*PREC CRUZ V3*” [televisión] con folio RV00183-16 y “*PREC CRUZ V2*” [radio] con folio RA00221-16.

3

En ese sentido, esta *Sala Especializada* estima que la supuesta actualización de actos anticipados de campaña a la que alude el quejoso se refiere a su posible incidencia limitada al ámbito local, por lo cual, la competencia para conocer al respecto corresponde al aludido instituto local, en términos de lo dispuesto en la normativa de dicha entidad federativa.

Así las cosas, lo procedente es remitir copia certificada del expediente del procedimiento especial sancionador que ahora se resuelve, y comunicar la presente sentencia al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, para que, conforme a la legislación de esa entidad federativa, y en respeto al debido proceso sustancie el procedimiento y resuelva lo que conforme a Derecho corresponda, respecto a la supuesta comisión de actos anticipados de campaña atribuidos al partido Movimiento Ciudadano y a su precandidato Cruz Pérez Cuellar.

Sobre el particular, se toma en consideración lo establecido en torno al sistema de distribución de competencias descrito en las jurisprudencias 25/2010 de rubro: **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS**

SANCIONADORES RESPECTIVOS, y 25/2015, de título: **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**, así como lo resuelto en el expediente SUP-AG-7/2015, en el cual la *Sala Superior* determinó que cuando se controvierta la realización de actos anticipados de campaña por el contenido de un promocional de radio o televisión que tenga incidencia en una elección estatal, el órgano competente para conocer y resolver es la instancia local.

Además, dicho criterio fue adoptado por esta *Sala Especializada* al resolver los expedientes SRE-PSC-10/2016 y SRE-PSC-12/2016.

2. Sobreseimiento.

4 Toda vez que el *promovente* hizo valer argumentos tendentes a acreditar el **uso indebido de la pauta** tanto por Movimiento Ciudadano como por el precandidato involucrado, en términos del artículo 11, párrafo 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria, conforme a lo previsto en el artículo 441 de la *Ley Electoral*, **lo procedente es decretar el sobreseimiento en el procedimiento, exclusivamente por cuanto hace a la conducta consistente en uso indebido de la pauta atribuida a Cruz Pérez Cuellar.**

Lo anterior, toda vez que de conformidad con los artículos 41 de la *Constitución Federal* y 168, párrafo 4, de la *Ley Electoral* la prerrogativa de acceso a radio y televisión es exclusiva de los partidos políticos, quienes, como consecuencia de ello y en atención a su facultad de autodeterminación, tienen el derecho de decidir la asignación de los mensajes de precampaña.

Por tanto, si en el caso específico, la materia de la controversia propuesta por el *PAN* es controvertir la forma en que se usó la pauta, por considerar que Cruz Pérez Cuellar no podía usarla por tratarse de precandidato único, lo cierto es que, es una cuestión que atañe exclusivamente, al mecanismo definido por el partido político, en el uso de su prerrogativa.

Ante esta situación la hipótesis de infracción, es únicamente atribuible al titular del derecho, esto es, a Movimiento Ciudadano por ser el que tiene la facultad exclusiva de asignar el tiempo en radio y televisión otorgados al instituto político, no así al precandidato.

Lo anterior es acorde a los precedentes de esta *Sala Especializada* SRE-PSC-10/2016 y SRE-PSC-12/2016.

IV. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

El partido Movimiento Ciudadano solicitó que se desechará de plano la denuncia incoada en su contra, en atención a que estima que el quejoso no presentó elementos de prueba suficientes para sostener su dicho.

Sin embargo, del escrito presentado por el *PAN* se advierte que solicitó a la autoridad instructora realizar las gestiones necesarias para que la *Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos* proporcionará el monitoreo y testigos de grabación de los promocionales denunciados, lo cual al tratarse de una conducta desplegada en la pauta en radio y televisión, es elemento de prueba suficiente para motivar la investigación correspondiente a efecto de determinar la existencia de la infracción.

5

V. ESTUDIO DE FONDO.

1. Planteamiento de la controversia.

Del análisis de la queja, así como de los razonamientos antes expuestos se advierte la probable actualización de la conducta que se describe en el cuadro siguiente:

CONDUCTA	SUJETO	PRECEPTOS LEGALES
Indebida utilización de la pauta de radio y televisión, otorgada por el <i>INE</i> .	Movimiento Ciudadano	Artículos 6, párrafo primero, 41 Base III, apartados A y B de la <i>Constitución Federal</i> ; 159, párrafos 1 y 2, 160, párrafos 1 y 2, 170, párrafos 2 y 3, 174, 180, párrafo 1, 247 párrafo 1, 443, párrafo 1, incisos a), h) y n) de la <i>Ley Electoral</i> ; 25, párrafo 1, incisos a) y u) de la <i>Ley de Partidos Políticos</i> , y 7, párrafos 1 y 3 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Con base en lo señalado, se advierte que la cuestión planteada en el presente asunto se centra en determinar sustancialmente si con la difusión de los promocionales denominados “PREC CRUZ V3” [televisión] con folio RV00183-16 y “PREC CRUZ V2” [radio] con folio RA00221-16, se configuró el uso indebido de la pauta otorgada a Movimiento Ciudadano.




2. Acreditación de los hechos.

A. Promocionales en radio y televisión.

Está acreditada la existencia, difusión y contenido de los promocionales de Movimiento Ciudadano, como se verifica a continuación:

- “PREC CRUZ V3” [televisión] con folio RV00183-16

6

AUDIO	IMÁGENES
<p>Voz Cruz Pérez Cuellar: En Chihuahua somos gente de palabra.</p>	
<p>Voz Cruz Pérez Cuellar: Por eso me ofende ver que los malos gobiernos nos dieron la espalda y se olvidaron de nosotros.</p>	
<p>Voz Cruz Pérez Cuellar: Fue así que decidí ponerme en Movimiento y caminar con los ciudadanos.</p>	

AUDIO	IMÁGENES	
<p>Voz Cruz Pérez Cuellar: Vengo a trabajar incansablemente por nuestro Estado.</p>		
<p>Voz Cruz Pérez Cuellar: Vengo decidido a meter a los corruptos a la cárcel y devolverle la grandeza a Chihuahua está en nuestras manos.</p>	 	
<p>Voz Cruz Pérez Cuellar: Soy Cruz Pérez Cuellar y quiero ser candidato a Gobernador de Chihuahua.</p>		
<p>Voz en off : Cruz precandidato a Gobernador de Chihuahua. Movimiento Ciudadano.</p>		

7

En la parte inferior de las pantallas se muestra la transcripción del contenido auditivo en forma de cintilla, y debajo de éstas aparece la leyenda: “Cruz Pérez Cuellar. Precandidato a Gobernador de Chihuahua. Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano”, tal como se muestra en la siguiente imagen ejemplificativa:



- “PREC CRUZ V2” [radio] con folio RA00221-16

“Voz Cruz Pérez Cuellar:

En Chihuahua somos gente de palabra.

Por eso me ofende ver que los malos gobiernos nos dieron la espalda y se olvidaron de nosotros.

Fue así que decidí ponerme en Movimiento y caminar con los ciudadanos.

Vengo a trabajar incansablemente por nuestro Estado.

Vengo decidido a meter a los corruptos a la cárcel y devolverle la grandeza a Chihuahua está en nuestras manos.

Soy Cruz Pérez Cuellar y quiero ser candidato a Gobernador de Chihuahua.

Voz en off 1:

Cruz precandidato a Gobernador de Chihuahua. Movimiento Ciudadano.

Voz en off 2:

Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano.”

La difusión de los promocionales se desarrolló bajo las siguientes circunstancias:

8

VERSIÓN	MEDIO TRANSMISIÓN	PERIODO DE DIFUSIÓN	TIPO DE PAUTA	LUGAR DE DIFUSIÓN	IMPACTOS
“PREC CRUZ V3” folio RV00183-16	Televisión	21 a 22 de febrero	Precampaña	Chihuahua	170
“PREC CRUZ V2” Folio RA00221-16	Radio				464
TOTAL DE IMPACTOS					634

Lo anterior, se tiene por acreditado con la información rendida por la *Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos*, relativa al monitoreo sobre los emisoras de radio y canales de televisión que transmitieron los promocionales de referencia, el cual cuenta con valor demostrativo pleno, en términos de lo establecido en el artículo 462, párrafo 2, de la *Ley Electoral* y lo sostenido en 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.**²

Además, el tema referente a que los promocionales fueron pautados por Movimiento Ciudadano se corrobora con la información que consta en el acta

² Este y los demás criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se citan en la presente ejecutoria, pueden consultarse en el sitio: <http://portal.te.gob.mx>.

circunstanciada de diecinueve de febrero elaborada por la *Unidad Técnica*, en la que, entre otras cosas, se certificó el contenido de la página de internet del *INE* correspondiente a las pautas de los medios de comunicación, la cual tiene valor probatorio pleno al tratarse de una documental pública emitida por una autoridad electoral competente para ello, en términos de lo previsto en el artículo 462, párrafo 2, de la *Ley Electoral*.

B. Carácter de Cruz Pérez Cuellar como precandidato único del partido Movimiento Ciudadano.

Se tiene por acreditado el carácter de Cruz Pérez Cuellar como precandidato único del partido Movimiento Ciudadano; lo anterior, de conformidad con la información remitida por el Instituto Estatal Electoral Chihuahua quien mediante oficio IEE/SE/110/2016 informó que Movimiento Ciudadano dio aviso de la postulación interna de Cruz Pérez Cuellar como precandidato único a gobernador del estado de Chihuahua, documental pública que tiene valor probatorio pleno en términos de lo previsto en el artículo 462, párrafo 2, de la *Ley Electoral*.

9

Asimismo, el Presidente de la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos de Movimiento Ciudadano, mediante escrito de diecinueve de febrero confirmó el carácter de Cruz Pérez Cuellar como precandidato único de ese instituto político para gobernador en Chihuahua.

3. Análisis del fondo.

Uso indebido del tiempo pautado.

Se acredita la existencia de la infracción señalada.

El *PAN* señala que Movimiento Ciudadano usó indebidamente el tiempo pautado en precampaña para el proceso electoral local al difundir promocionales en radio y televisión, relativos a su precandidato único, situación que a su parecer transgrede la normatividad electoral al tratarse de precandidatura única, pues estima que al no existir contienda interna en ese instituto político, no hay justificación para que se difunda propaganda de precampaña; por lo tanto, dicha situación para el quejoso implica una ventaja al posicionarse más allá de la militancia partidista.

En torno a este tema, la *Constitución Federal* en su artículo 41 Base III, Apartados A y B, así como la *Ley Electoral* en los diversos 159, párrafos 1 y 2, 160, párrafos

1 y 2 y, 226, párrafo 5, han establecido que los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

Asimismo, que el *INE* es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios, a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos; y, que será también este quien garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.

Además, establecen que los precandidatos tienen prohibido contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempo en cualquier modalidad de radio y televisión.

10

Por otro lado, el artículo 226 de la referida *Ley Electoral*, en su párrafo 4, señala que **los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a Derecho les corresponda, para la difusión de sus procedimientos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Asimismo que los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a radio y televisión en el tiempo que corresponda a los institutos políticos.**

En este mismo sentido, el artículo 168 de la *Ley Electoral*, dispone que cada partido político decide libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

A su vez, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Nacional Electoral en su artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso i), que por materiales se entiende a los promocionales o mensajes realizados por los partidos políticos, coaliciones o candidatos/as independientes y autoridades electorales, fijados o reproducidos en los medios de almacenamiento y formatos que determine el *INE*, para su transmisión en términos de lo que dispone la *Constitución Federal* y la *Ley Electoral*.

Mientras que, en el inciso m), establece que la pauta es el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada

mensaje, y el partido político, coalición, candidato/a independiente o autoridad electoral al que corresponde.

El artículo 7, párrafos 1, 3, 4 y 9 del citado Reglamento establece que los partidos políticos y sus candidatos y precandidatos a cargos de elección popular, accederán a mensajes de radio y la televisión, a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa en la forma y términos establecidos legalmente; asimismo, que el *INE* es la única autoridad competente para ordenar la transmisión de propaganda política o electoral en radio o televisión, para el cumplimiento de sus propios fines y de los partidos políticos; y, que la propaganda y mensajes que en el curso de las campañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos, se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6 y el artículo 41, Base III, Apartado A de la *Constitución Federal*; así como el artículo 25, fracción I, incisos a) y u) de la *Ley de Partidos Políticos* y 247, párrafo 1 de la *Ley Electoral*.

Asimismo, el artículo 37, párrafo 1, establece que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos determinarán el contenido de sus promocionales, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del *INE* ni de autoridad alguna, sino, en su caso, a ulteriores responsabilidades.

Atento a lo anterior, se advierte que **se carece de disposición constitucional o legal expresa que defina si en el caso específico los precandidatos únicos tienen permitido o prohibido acceder a radio y televisión.**

Sin embargo, el tema ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la *Sala Superior*, como se muestra a continuación:

a) Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, promovida para cuestionar la validez, entre otros, de los artículos 216 y 221 de la, entonces vigente, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, determinó sustancialmente lo siguiente:

- Ya sea mediante el procedimiento de designación directa o bien, mediante precandidato único, los partidos políticos pueden hacer precampaña, para informar a la opinión pública el proceso de designación de candidato; dando a conocer, entre otros aspectos; el método a seguir; las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política, todo ello, mediante una propaganda institucional.
- La condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda consistente en la existencia de dos o más precandidatos, no restringe el acceso de los partidos políticos a tiempo en radio y televisión, sino que, por lo contrario, guarda plena correspondencia con la naturaleza de la propaganda que no se puede difundir, es decir, aquella mediante la cual cobra ventaja el precandidato único e inicia anticipadamente la propaganda de campaña; ya que por lo demás, los partidos políticos tienen expedito su derecho para dar a conocer su plataforma de campaña y utilizar los medios de comunicación señalados de la manera que más les convenga; desde luego, siempre dentro de los límites jurídicos que el ordenamiento prevé al respecto.

b) Sala Superior

- **SUP-JDC-1007/2010 y su acumulado juicio de revisión SUP-JRC-230/2010.**

Se analizó una sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz, que confirmó la determinación del Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, por la que se sancionó a Miguel Ángel Yunes Linares precandidato único, por la comisión de actos anticipados de campaña.

Las autoridades estatales electorales consideraron actualizada la comisión de actos anticipados de campaña, por la difusión de promocionales en radio y televisión, durante la precampaña, de cuyo contenido se advertía, que si bien Miguel Ángel Yunes Linares, se ostentaba como precandidato, se empleaba reiteradamente la frase “*eso es lo que yo quiero, si tú también lo quieres voy a ser Gobernador*”, por tanto, se estimó que se posicionaba frente al electorado, frase que adquiriría mayor relevancia sí se atendía, que en el proceso interno de

selección no participaron otros precandidatos para obtener la candidatura en cuestión.

Ahora bien, el precandidato, al promover el juicio ciudadano ante la *Sala Superior*, adujo que la conclusión a la que arribó el tribunal local era indebida, porque en los promocionales se ostentó con el carácter de precandidato. Concepto de agravio que fue declarado inoperante por la Superioridad al considerar que los argumentos expuestos por el tribunal responsable estaban orientados a demostrar, en su conjunto, que aunque en los spots se ostentaba como precandidato, había otros elementos de los cuales se advertía que se buscaba obtener el respaldo del electorado en general para ser Gobernador, y no sólo para ser candidato a tal cargo de elección popular.

- **SUP-JRC-169/2011**

Juicio promovido *per saltum*, por la entonces coalición "*Unidos Podemos Más*" integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y otrora Convergencia, con el que se modificó la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, que había declarado infundada la queja presentada en contra de Eruviel Ávila Villegas precandidato único a Gobernador de esa entidad federativa, por la Coalición "*Unidos por ti*" integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, por la comisión de actos anticipados de campaña consistentes en reuniones y actos desplegados en lugares públicos.

La *Sala Superior* consideró que en el supuesto que el precandidato único realizara actos de precampaña que trascendieran al conocimiento de la comunidad para posicionar su imagen frente al electorado, era dable concluir que se trataba de actos anticipados de campaña, pues constituían una ventaja frente al resto de los contendientes que se encontraban en una contienda interna en su respectivo partido político.

Lo anterior, pues se justificaba la realización de actos de precampaña, por parte del precandidato único a Gobernador, toda vez que no bastaba con su registro como precandidato único para lograr la postulación correspondiente, sino que requería de un acto posterior consistente en la votación favorable por parte de la convención de delegados del *PRI*.

Lo anterior, siempre que el precandidato único se limitara a difundir su propuesta y plan de trabajo con el propósito de obtener el voto de los delegados. Sin embargo, la *Sala Superior*, estimó configurado el acto anticipado de campaña pues no estaba jurídicamente permitido que realizara actividades ante los ciudadanos en general, pues son ajenos al mecanismo de elección de su instituto político, por lo que al desplegar actos de proselitismo en lugares públicos, de acceso a la ciudadanía en general.

- **SUP-JRC-309/2011**

Recurso promovido, *per saltum*, por el *PAN*, para controvertir un reglamento expedido por el Consejo General del Instituto Electoral de Yucatán, relativo a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales, en el que se establecía la posibilidad que los *precandidatos únicos pudieran realizar actos de proselitismo con publicidad exterior*.

14 La Sala Superior determinó modificar el reglamento, sobre la base que no era válido que los actos de precampaña del precandidato único trascendieran a la ciudadanía. El objeto principal de los procedimientos de selección interna, dijo la Superioridad, es la elección de un candidato que represente al instituto político en una elección constitucional, por lo que si únicamente se registró un precandidato, o la designación fue directa, a ningún fin práctico conduciría llevar a cabo un procedimiento de elección interno, pues no existe necesidad de conseguir el apoyo de la militancia, para la postulación como candidato del instituto político de que se trate.

Además, señaló que la circunstancia que los precandidatos únicos o los candidatos designados de manera directa no puedan realizar precampaña, en modo alguno significa que estén impedidos para interactuar o dirigirse a los simpatizantes y militantes del partido político al cual pertenecen, durante ese periodo, o bien, con las instancias partidistas a las que corresponde determinar si habrán de ser postulados por el instituto político a los cargos de elección popular, toda vez que la exclusión, sólo está referida a difundir, hacia el exterior, actos proselitistas para obtener la nominación a una candidatura.

- **SUP-RAP-3/2012**

Recurso de apelación interpuesto por el *PAN*, con el que se impugnó un acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, mediante el cual se dio respuesta a una consulta del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en la que se formularon diez preguntas explícitas, respecto a las actividades que pueden o no realizar los precandidatos únicos, en la etapa de precampaña federal, de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el proceso electoral federal dos mil once – dos mil doce.

En el acuerdo, el Consejo General determinó que no era posible ni dable, jurídicamente, hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no hacer un precandidato único, en todo caso, si una conducta pudiera o no vulnerar los principios que rigen el proceso electoral, sólo es posible determinarla a la luz del contexto en que se realizó y los elementos propios del caso. La única limitación que es factible establecer es abstenerse de hacer un llamado al voto o alusión a plataformas electorales.

15

Asimismo, determinó que:

- Los precandidatos únicos o candidatos electos por designación directa, que realicen actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, a fin de publicitar sus plataformas electorales, programas de gobierno o, posicionar su imagen frente al electorado, incurrirían en actos anticipados de campaña, pues tendrían una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.
- Los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña.

En la impugnación del acuerdo referido con antelación, la *Sala Superior* lo confirmó al considerar que lo establecido por la responsable era congruente, ya que el hecho que razonara que los únicos límites a las libertades de expresión, reunión y asociación de los precandidatos sean abstenerse de solicitar el voto o difundir plataforma electoral, es acorde con el hecho que los precandidatos únicos no puedan acceder a radio y televisión, al tener como finalidad común, evitar que

se generen ventajas indebidas con la difusión o proyección indebida de su imagen previamente a la fase de campaña.

A partir de las consideraciones expuestas en la sentencia en estudio la *Sala Superior* emitió la tesis XVI/2013 de rubro y texto:

16

PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6, 7, 9, 35, fracción III, 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, 21, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI, XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13, 15, 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, tienen como objetivo la postulación a un cargo de elección popular; que los mismos deben realizarse con apego al principio de equidad y que los precandidatos gozan, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación. En ese contexto, cuando no existe contienda interna, por tratarse de precandidato único, en ejercicio de los derechos fundamentales mencionados y para observar los principios de equidad, transparencia e igualdad a la contienda electoral, debe estimarse que éste puede interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenece, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña que generen una ventaja indebida en el proceso electoral.

En conclusión, de las sentencias antes expuestas, se advierte que la *Sala Superior* principalmente determina lo siguiente:

- Las actividades de precampaña, sean de precandidatos, precandidato único o de los partidos políticos, en diversos medios, se tornan ilegales cuando trascienden en forma indebida al electorado en general, en perjuicio de la equidad de la competencia; es decir, que haya una proyección tal, que su exposición trascienda la precampaña y la naturaleza y fin propios de esta etapa del proceso electoral.
- La existencia de una premisa de permisibilidad en cuanto a las actividades que puede desplegar el precandidato único, al considerar que puede interactuar con militantes y simpatizantes, siempre que evite generar una ventaja indebida de frente a la campaña.

Ahora bien, esta permisión cobra mayor justificación en procesos internos en los que se requiere de una ratificación ulterior, por parte de un órgano partidista;

empero con la misma restricción de generar una exposición tal que se traduzca en una ventaja indebida.

Es decir, estas actividades se deben mantener al interior de los institutos políticos, pues si con ellas se genera una ventaja o posicionamiento indebido del precandidato único, frente a la ciudadanía, se actualiza acto anticipado de campaña.

Ahora bien, esta *Sala Especializada*, considera que para el estudio de la facultad de los precandidatos únicos a usar las prerrogativas de los partidos político, se debe tomar en cuenta la normatividad partidista aplicable, en el caso en concreto como es lo siguiente:

- **Estatutos de Movimiento Ciudadano**

El artículo 41, señala que las Coordinadoras Ciudadanas Estatales se erigen en Asambleas Electorales Estatales, siendo estas quienes eligen al candidato a Gobernador, a los candidatos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional a diputados a la Legislatura de los Estados y a las planillas de los Ayuntamientos.

Por su parte, en el artículo 42 se determina que para elegir a los candidatos a todos los cargos de elección popular es necesaria la mayoría de votos de los delegados presentes a la Asamblea Electoral Nacional o Estatal correspondiente.

- **Reglamento de Convenciones y Procesos Internos de Movimiento Ciudadano**

En el artículo 44 del Reglamento en cita, se establece que corresponde a las Asambleas Electorales elegir a los candidatos a puestos de elección popular, previo dictamen de procedencia de la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos.

Por su parte, el artículo 63 determina que las Asambleas Electorales son los mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo la jornada electiva de candidatos a cargos de elección popular y se integran, acorde al procedimiento que establece los Estatutos de Movimiento Ciudadano.

Por otro lado, el artículo 67 del reglamento en estudio, respecto a la elección de los candidatos a cargos de elección popular, señala que será por mayoría de los delegados presentes en la Asamblea Electoral.

- **Convocatoria para el proceso interno de selección y elección de candidatos y candidatas de Movimiento Ciudadano a cargos de elección popular para el proceso electoral local 2015-2016 en el Estado de Chihuahua.**

La convocatoria para el proceso interno de selección de candidatos y candidatas de Movimiento Ciudadano, en su Base Octava establece que el periodo de precampañas para los precandidatos y precandidatas que aspiren al cargo de Gobernador o Gobernadora será entre el once de febrero y el once de marzo, conforme a las reglas que determinen las Comisiones Operativa Nacional y Nacional de Convenciones y Procesos Internos.

18 Asimismo, en la Base Novena, establece que la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos de dicho instituto político, vigilará y evaluará las actividades realizadas por los precandidatos en el periodo de precampaña, quienes deberán presentar un informe de las actividades realizadas al día siguiente de la conclusión de las precampañas, así como la obtención del respaldo para su postulación como candidatos de un mínimo de dos mil electores por distrito electoral.

Además también, establece que la referida Comisión valorará los informes a efecto de emitir el Dictamen de calificación y procedencia.

La Base Décima Segunda, entre otras cosas, dispone que la elección de candidatos de Movimiento Ciudadano se realice en términos del artículo 41 de los Estatutos de ese instituto político, por Asamblea Electoral Estatal, misma que se celebrará el catorce de marzo para Gobernador.

Finalmente, la Base Décima Cuarta de la ya citada convocatoria, señala que la Comisión Operativa Nacional, previo acuerdo de la Coordinadora Ciudadana Nacional, subsanará la lista de candidatos para su registro, cuando no existan solicitudes de registro de precandidatos a los cargos de elección popular o se presente la improcedencia de las mismas.

Ahora bien, de la revisión de las disposiciones partidistas, se advierte:

- El método de selección de candidato a Gobernador del Partido Movimiento Ciudadano en Chihuahua, fue mediante Asamblea Electoral Estatal.
- Se requiere de la mayoría de votos de los delegados presentes a la Asamblea Electoral Estatal para elegir al candidato a Gobernador.
- Al concluir la precampaña, los precandidatos deberán presentar un informe de las actividades realizadas, así como la obtención del respaldo para su postulación constante de mínimo dos mil electores por distrito electoral.

En consecuencia, con base en el marco normativo y jurisprudencial del que se ha dado cuenta, esta *Sala Especializada* estima lo siguiente:

- **Derechos del precandidato único.**

El precandidato único goza, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación; sin embargo, estos derechos pueden ser limitados.

En ese sentido, una restricción proporcional a los derechos del precandidato único es la relativa a que esté impedido para desplegar actos de proselitismo, durante la precampaña, que trasciendan al exterior, precisamente porque al interior de su partido político se carece de contienda para obtener la calidad de candidato.

Empero el precandidato único puede interactuar o dirigirse a los miembros del colegio electoral del partido político, cuando se está frente a procesos internos que, si bien por su diseño carecen de contienda electiva, pero requieren de una votación y ratificación por parte de un colegio electoral partidista, a fin de estar en posibilidad de ser ratificado y designado como candidato.

En tales condiciones, los actos pueden ser desplegados por el precandidato único, **siempre que no trasciendan al electorado en general, con lo que genere un posicionamiento o ventaja indebida en el proceso electoral, en perjuicio del principio rector de equidad.**

Por otro lado, durante el desarrollo de la precampaña, los precandidatos tienen derecho de acceder a radio y televisión, en el tiempo que corresponde a los partidos políticos, sin que la legislación distinga entre precandidatos y precandidato único; por lo que, con base en el principio general del Derecho

“donde la ley no distingue no se debe distinguir”, **el precandidato único tendría, en principio, posibilidad de aparecer en la prerrogativa del partido político de que se trate.**

- **Ejercicio de prerrogativa de los partidos políticos.**

Durante las precampañas los partidos políticos ejercen su prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, para la difusión de sus procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Derecho que está expedito, con independencia del tipo de proceso interno que desarrollen, incluyendo el método de designación directa o precandidatura única.

20

Así, el ejercicio de esta prerrogativa es limitable, pues de conformidad a lo sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, en el supuesto que el proceso interno de selección se desarrolle con método de precandidatura única, **los promocionales de radio y televisión de precampaña deben informar a la opinión pública ese proceso de designación de candidato, dando a conocer, entre otros aspectos, el método a seguir, las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política;** esto es, la intención que deben llevar los spots de radio y televisión ante un panorama de precandidato único es generar información sobre el proceso.

En este sentido, esta *Sala Especializada* estima válido establecer que serán promocionales contrarios a Derecho aquellos que generen un posicionamiento o ventaja indebida del precandidato único frente al electorado.

En consecuencia, **la aparición del precandidato único en los promocionales de radio y televisión transmitidos en precampaña de los partidos políticos, no implica, de suyo, inobservancia a la legislación electoral, pues la irregularidad dependerá, entre otros elementos y particularidades, del mensaje que se comunique y su efecto o trascendencia.**

Entonces, si el mensaje está dirigido a informar a la opinión pública el proceso interno de selección de candidato que se desarrolla, será conforme a Derecho; por el contrario, si el mensaje, por su contenido o confección, tiende a generar un posicionamiento o ventaja indebida del precandidato único frente al resto de las

propuestas o partidos políticos, inobservará la legislación electoral por uso indebido de la prerrogativa, tal como resolvió este órgano jurisdiccional el SRE-PSC-10/2016.

• **CASO CONCRETO**

Ahora bien, tal como se mencionó inicialmente, en el presente procedimiento sancionador la controversia consiste en determinar si los promocionales de precampaña de Movimiento Ciudadano relativos a su precandidato único Cruz Pérez Cuellar, transmitidos en radio y televisión, actualizan o no inobservancia a la legislación electoral, por uso indebido de la pauta.

Al respecto, de los promocionales denunciados se estiman los siguientes elementos:

PROMOCIONALES VERSIÓN RADIO Y TELEVISIÓN (respecto del audio e imágenes)	PROMOCIONAL TELEVISIÓN (respecto de las imágenes)
<p>1. El precandidato afirma lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En Chihuahua son gente de palabra. • Le ofende que los malos gobiernos les dieran la espalda y se olvidaran de ellos. • Por las razones expuestas, decidió ponerse en movimiento y caminar con los ciudadanos. • Viene a trabajar por el Estado de Chihuahua. • Meterá a los corruptos a la cárcel. • Está en sus manos y de quienes vean el mensaje devolver la grandeza de Chihuahua. • Quiere ser candidato a Gobernador de Chihuahua. <p>2. La voz en off que se escucha al final refiere el carácter de precandidato a Gobernador por Movimiento Ciudadano de Cruz Pérez Cuellar.</p> <p>3. Del audio en la versión radio, así como de la parte final de la cintilla que aparece en la parte inferior de la pantalla de la versión para televisión se advierte la leyenda <i>“Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano”</i>.</p>	<p>1. Se advierte al precandidato Cruz Pérez Cuellar en las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caminando junto a una reja. • Caminando junto a una escultura. • Saludando en un lugar público a un hombre. • Interactuando en una oficina con dos personas y un mapa de Chihuahua. • Caminando en un espacio público con dos palomas. • Caminando con un grupo de personas. <p>2. La palabra <i>CRUZ</i> y la frase <i>“Precandidato a Gobernador”</i>.</p> <p>3. El logotipo del partido Movimiento Ciudadano.</p> <p>4. Se observan los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un amanecer. • Un par de casas y un parque abandonados. • Una persona de sexo masculino de la mano con un niño, caminando por un camino de terracería. • Una persona de sexo no reconocible caminando por un lugar donde se aprecia el texto <i>“DE</i>

	<p><i>ESTE LADO TAMBIÉN HAY SUEÑOS #ACCIÓN POÉTICA CDJ MX</i>.</p> <ul style="list-style-type: none">• Un par de automóviles transitando por una avenida.• Dos pares de manos internas en una reja.• Un edificio histórico.• Un desierto.• Un quiosco.
--	--

De los elementos antes descritos, se advierte que los dos promocionales denunciados comparten el contenido auditivo, por lo que resulta factible analizarlos en conjunto.

Ahora bien, esta *Sala Especializada* estima que el mensaje transmitido en los promocionales denunciados, no se apega a las características y lineamientos legalmente establecidos respecto a la propaganda correspondiente a precandidaturas únicas, acorde a lo que se explica a continuación:

22

Como se analizó previamente, el precandidato único tiene la posibilidad de utilizar la prerrogativa de radio y televisión del partido político que lo postule, sin embargo, los promocionales que al efecto programe deben servir para brindar información en torno al proceso de designación de candidato, por ejemplo, el método a seguir, las personas que están involucradas en la selección y la plataforma política, elementos que no se actualizan en la propaganda denunciada.

Así, en la convocatoria del partido Movimiento Ciudadano se estableció que el procedimiento de selección será por Asamblea Electoral Estatal y, que en caso de existir improcedencia de las solicitudes de precandidatos será la Comisión Operativa Nacional de ese instituto político quién subsane la lista de registro.

Asimismo, en la Base Novena de la convocatoria, se establece que los precandidatos deben acreditar apoyo a través de un mínimo de firmas, lo que podría justificar el uso de la pauta en radio y televisión por parte del precandidato.

Pues bien, a pesar de ello, del contenido de los promocionales denunciados no se observan elementos auditivos y visuales en los que se haga referencia alguna a la indicada Asamblea Electoral Estatal o proceso de designación, por el contrario, el mensaje se enfoca en dar a conocer la precandidatura de Cruz Pérez Cuellar y lo presenta como una propuesta viable para el cargo de Gobernador, de ahí que

resulte evidente que los promocionales no tengan un propósito informativo sobre el proceso interno.

Así por ejemplo, atendiendo a su calidad de precandidato único y teniendo en cuenta lo establecido en la convocatoria partidista, el contenido de los promocionales podría haberse orientado a lograr el apoyo de firmas a que se refiere en la Base Novena, a efecto de cumplir con los requisitos necesarios para lograr su candidatura y estar en posibilidad de participar en los comicios como propuesta del partido Movimiento Ciudadano, o bien, para presentarse como una opción satisfactoria para los miembros de la Asamblea Electoral Estatal que confirme su postulación, a fin de que no tenga que optarse por una alternativa distinta por parte de la Comisión Operativa Nacional; así, se habría podido colmar la exigencia relativa a enfocar la propaganda al método interno de selección de candidatos, sin embargo, ello no acontece en la especie.

Por ello, al no tener tal enfoque informativo, los promocionales pautados por Movimiento Ciudadano a favor de su precandidato Cruz Pérez Cuellar, no cumplen con la condiciones que se exigen para la propaganda en radio y televisión en la circunstancia particular de una precandidatura única.

23

Por otro lado, también se estima que la propaganda denunciada no está apegada a Derecho, porque con los elementos contenidos en dichos materiales se expone que el mensaje trascendió al electorado en general y no se limitó a la militancia, y mucho menos al órgano partidista que habrá de tomar la decisión en torno a la postulación del referido candidato único, con lo cual se genera un posicionamiento o ventaja indebida del precandidato y partido político postulante en el proceso electoral en curso.

En este sentido, del contenido de los mensajes, se advierten las siguientes frases que evidencian la finalidad de los promocionales relativa a dirigirse al electorado en general:

- *“En Chihuahua somos gente de palabra”*
- *“Vengo a trabajar incansablemente por nuestro Estado”*
- *“Vengo decidido a meter a los corruptos a la cárcel”*
- *“Devolver la grandeza a Chihuahua está en nuestras manos”*

Así, de la primera frase "*En Chihuahua somos gente de palabra*", se advierte que el precandidato se refiere a la ciudadanía de Chihuahua en general, y no solo al ámbito interno del partido, pues distinto sería que tratándose de propaganda de precampaña, se hiciera referencia a que en Movimiento Ciudadano son gente de palabra, situación que, en principio, limitaría a militantes y simpatizantes de ese instituto político como auditorio a quien se dirige el precandidato.

Por otro lado, con la oración "*Vengo a trabajar incansablemente por nuestro Estado*", específicamente con la frase "*nuestro Estado*", se evidencia que el motivo del mensaje es llegar a la ciudadanía en general, pues tal enunciado conlleva a una situación de pertenencia del Estado respecto de todos los chihuahuenses y no exclusivamente de los militantes partidistas, esto es, no expresa una idea de "trabajar" en representación y beneficio del partido político, sino de todo el Estado, lo que evidencia que no se limita al ámbito interno de Movimiento Ciudadano.

24

Situación similar se presenta con la frase "*Devolver la grandeza a Chihuahua está en nuestras manos*", ya que en sentido estricto habla de devolver algo al estado de Chihuahua y no a su partido político postulante, tema que cobra relevancia en toda la ciudadanía chihuahuense al ser el electorado en general quien es parte sustancial de esa entidad federativa.

Asimismo, con las frases "*Vengo a trabajar incansablemente por nuestro Estado*" y "*Vengo decidido a meter a los corruptos a la cárcel*" se divulga la idea de que Cruz Pérez Cuellar pretende "trabajar por Chihuahua" y, parte de ese trabajo sería "meter a los corruptos a la cárcel", situaciones que en su conjunto implican que el precandidato está anunciando propuestas que pretende cumplir una vez que llegue al cargo de representación popular al que aspira, para lo cual requiere del apoyo del electorado chihuahuense en general el día de la jornada electoral, evidenciándose así la finalidad del mensaje de influir en la ciudadanía en general para crear una idea política con motivo del proceso electoral local en curso.

En otro aspecto, este órgano jurisdiccional estima que la trascendencia de los promocionales fuera del ámbito partidista, resulta con motivo de su transmisión en radio y televisión, lo cual, al tratarse de medios masivos por el gran número de personas que tienen acceso a ellos, implica que su difusión no se circunscribió a la militancia o al órgano partidista encargado de la designación del candidato; por el contrario, dado el alcance masivo del medio en que se difundió, es factible asumir

que el mensaje llegó a electores que pueden o no tener afinidad o simpatía con el partido Movimiento Ciudadano, generando una exposición indebida del nombre e imagen de Cruz Pérez Cuellar en la comunidad chihuahuense.

Lo anterior, se robustece con lo establecido por la *Sala Superior*, al emitir la sentencia SUP-REP-23/2016³, determinó lo siguiente:

[...] derivado de la difusión masiva en los aludidos medios de comunicación, tales actos proselitistas exceden el ámbito del órgano partidista en quien recae su designación, lo que se traduce en la propalación de una propuesta que culmina dirigiéndose al electorado en general, lo que bajo la apariencia del buen derecho podría vulnerar el orden jurídico [...]

Por lo antes expuesto, se estima que el mensaje tiene como propósito exponer las acciones que pretende desarrollar Cruz Pérez Cuellar en el estado de Chihuahua una vez que ocupe el cargo de Gobernador ante toda la población chihuahuense, rebasando con ello los límites sobre los receptores a quien se debe dirigir en la etapa de precampaña, especialmente al tratarse de un precandidato único.

Sin que sea óbice, que en los promocionales de televisión y radio, aparezca la leyenda “*Propaganda dirigida a militantes y simpatizantes de Movimiento Ciudadano*”, y el precandidato refiera explícitamente el hecho de “querer ser candidato a Gobernador de Chihuahua”, porque, como vimos, de su contenido se advierte que tiene como finalidad influir en la opinión pública del electorado en general frente al proceso electoral que actualmente se desarrolla en Chihuahua, por lo que no se limita a la militancia y, mucho menos, a quienes recae la decisión en torno a la designación del candidato del partido Movimiento Ciudadano.

En otro tenor, se tiene en cuenta que el partido Movimiento Ciudadano invoca la normativa local para justificar el contenido de los promocionales denunciados pues refiere que del contenido de los artículos 92, párrafo 1, inciso f) y 97, párrafo 4 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua se establece que los precandidatos únicos sí pueden hacer precampaña.

Sin embargo, no le asiste la razón en cuanto a su alegato de defensa, pues lo cierto es que la infracción relativa al uso indebido de la pauta se basa en los lineamientos establecidos en el ámbito federal, por lo que no resulta aplicable lo previsto a nivel local, ya que dicha infracción es de competencia exclusiva y excluyente de la autoridad federal.

³ En la que se abordó la impugnación del Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias que otorgó la adopción de medidas cautelares en el presente procedimiento especial sancionador.

Ahora bien, hecha la aclaración antes referida, cabe precisar que si bien los preceptos antes indicados contemplan la posibilidad de que los precandidatos únicos realicen actos de precampaña e, incluso, el artículo 92, inciso b) de la ley local establece que la pueden dirigir al electorado en general, lo cierto es que dicha posibilidad legal está supeditada a que tenga un objetivo de obtener respaldo para ser postulado como candidato y no con miras a ganarse la simpatía del electorado que participe en la competencia ante el resto de los partidos políticos.

26

Por otro lado, si bien Movimiento Ciudadano señaló que no se trató de una conducta dolosa, lo cierto es que para estimar que se actualiza el tipo administrativo electoral que se analiza, no es necesario que se acredite que el ilícito se cometió de manera intencional o dolosa, pues, en todo caso, la ausencia de dolo sirve como una circunstancia atenuante de la gravedad, mas no como excluyente de responsabilidad, toda vez que los partidos políticos deben tener especial cuidado en respetar los lineamientos establecidos en la normativa electoral, es decir, aun cuando actúen de manera negligente o culposa, tal conducta resulta sancionable.

Asimismo, respecto a la aplicación del principio de presunción de inocencia, se estima que tal principio se basa en que no estén acreditados los elementos para probar la comisión de la infracción denunciada, y como se razonó, en el caso está plenamente acreditada la existencia de los elementos para actualizar el uso indebido de la pauta en los términos antes explicados.

En otro tema, Movimiento Ciudadano refirió que la difusión de los promocionales está amparada por la libertad de expresión con la que cuentan los partidos políticos para determinar libremente su propaganda, sin embargo, el contenido de dichos spots rebasa los límites de ese derecho, pues, generan la obtención de un posicionamiento indebido, en los términos antes precisados.

Finalmente, cabe señalar que un criterio similar a lo establecido en esta sentencia fue sostenido por esta *Sala Especializada* en el expediente SRE-PSC-10/2016.

4. Responsabilidad.

Está plenamente acreditado que Movimiento Ciudadano es el único responsable del uso indebido del tiempo pautado en radio y televisión, al tratarse de tiempo

pautado por el *INE* y teniendo en cuenta la admisión que al efecto realiza el propio partido; lo anterior, en términos del artículo 168, párrafo 4 de la *Ley Electoral*.

5. Individualización de la sanción.

Una vez que ha quedado acreditada y demostrada la materia de controversia y la responsabilidad de Movimiento Ciudadano, se procede a determinar la sanción a imponer.

Para ello, se debe tomar en cuenta los elementos que concurrieron en la acción u omisión que produjeron la conducta, para concluir con la valoración de todos estos elementos para determinar la gravedad de la conducta, en términos del párrafo 5, del artículo 458 de la *Ley Electoral*.

a) Circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Modo. La conducta consistió en la transmisión en radio y televisión de los promocionales “*PREC CRUZ V3*” [televisión] con folio RV00183-16 y “*PREC CRUZ V2*” [radio] con folio RA00221-16, relativos a la precandidatura única de Cruz Pérez Cuellar; lo anterior, en diversos canales de televisión y frecuencias de radio, con un total de seiscientos treinta y cuatro impactos.

27

Lo anterior, acorde con lo descrito en el cuadro siguiente:

PROMOCIONAL	MEDIO DE DIFUSIÓN	PERIODO DE DIFUSIÓN	IMPACTOS
“PREC CRUZ V3” folio RV00183-16	televisión	Del 21 al 22 de febrero de 2016	170
“PREC CRUZ V2” folio RA00221-16	radio		464
Total			634

Tiempo. La difusión de los promocionales referidos con antelación se realizó durante el periodo de precampaña del proceso electoral local para Gobernador en Chihuahua, en las fechas y tiempos especificados en el informe de la *Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos*, que obra en el expediente que nos ocupa.

Lugar. La difusión de los promocionales fue detectada en canales de televisión y frecuencias de radio cuya transmisión se realiza en el estado de Chihuahua, en las fechas y tiempos especificados en el referido informe de la *Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos*.

b) Condiciones externas y medios de ejecución.

El momento en que se realizó la transmisión de los promocionales corresponde al periodo de precampaña de los procesos electoral local en el estado de Chihuahua y, el medio de ejecución fue precisamente las señales de los canales de televisión y frecuencias de radio que transmitieron los promocionales.

c) Singularidad o pluralidad de las faltas.

Se tiene por acreditada la singularidad de la falta a la normatividad electoral, referente a la difusión de los promocionales antes indicados.

La comisión de la conducta no puede considerarse como una pluralidad de infracciones administrativas, pues aun cuando las transmisiones se realizaron en diversos momentos y señales, se trata de conductas relativas a una misma infracción atribuidas a un sujeto.

28

d) Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas).

Las normas en cuestión vulneradas tienen por finalidad salvaguardar las condiciones equitativas en que se desarrolle la contienda electoral, mediante el establecimiento de plazos específicos que sirvan para delimitar las distintas etapas y modalidades en que se desarrolle la propaganda, lo cual fue inobservado en el caso concreto.

e) Conveniencia de suprimir las prácticas que infrinjan, en cualquier forma, la normativa electoral, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.

Resulta de especial interés inhibir la comisión de la infracción que se analiza, a efecto de contribuir al mantenimiento de las condiciones democráticas y el respeto a los plazos y modalidades en que se pueden realizar un posicionamiento con fines electorales.

f) Intencionalidad a la inobservancia constitucional y legal.

Se encuentra plenamente acreditado que los promocionales señalados fueron pautados por el *INE* como propaganda de Movimiento Ciudadano; en

consecuencia, de conformidad al criterio sostenido por la *Sala Superior*⁴ y esta *Sala Especializada*⁵ en diversos asuntos, se evidencia que Movimiento Ciudadano tuvo la intención expresa y manifiesta relativa a que se efectuara la difusión de los promocionales referidos, en tanto que fue dicho partido político quién llevo a cabo las acciones conscientes y voluntarias para que se programara la difusión de los promocionales ilícitos.

g) Beneficio o lucro.

No se acredita un beneficio económico cuantificable, pues en el caso se trató de difusión de propaganda partidista difundida a través del tiempo pautado por el *INE*.

h) Reincidencia.

En el caso, se trata de una conducta aislada, pues una vez revisados los archivos de esta *Sala Especializada*, así como del *Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimientos Especiales Sancionadores* implementado por este órgano jurisdiccional⁶, no se encontró registro de otros procedimientos sancionadores concluidos en contra de Movimiento Ciudadano que se hayan originado por conducta similar en Chihuahua, regida bajo la *Ley Electoral* actualmente vigente.

29

i) Condiciones socioeconómicas de infractor.

De la información que se aprecia en el Acuerdo INE/CG1051/2015⁷ aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el dieciséis de diciembre de dos mil quince, se tiene que el partido Movimiento Ciudadano recibe la cantidad de \$305,183,896.23 (trescientos cinco millones ciento ochenta y tres mil ochocientos noventa y seis pesos 23/100 M.N.) perteneciente al rubro financiamiento ordinario ministrado por el Instituto para el presente año.

⁴ SUP-REP-419/2015

⁵ SRE-PSC-107/2015, SRE-PSC-162/2015 y SRE-PSC-222/2015.

⁶ Se refiere al instrumento aprobado por el Pleno de esta Sala Especializada, en sesión privada celebrada el cinco de febrero, y que es consultable en la dirección electrónica <http://portales.te.gob.mx/srespecializada/media/pdf/e6eb0e90a409183.pdf>

⁷ Consultable en la página: http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/12_Diciembre/CGex201512-16_1a/CGex201512-16_ap_11.pdf

j) Conclusión del análisis de la individualización.

La conducta señalada debe calificarse como **grave ordinaria**, atendiendo a que la comisión de la falta implicó una infracción a las citadas disposiciones constitucionales y legales, así como una afectación a los valores vinculados con el desarrollo adecuado de los comicios, a través de medios de comunicación masiva, como lo son la radio y televisión, lo que no puede considerarse como una afectación leve o menor; asimismo, se considera que no es factible jurídicamente calificarlo con una mayor gravedad, toda vez que no hay una conducta reiterada o sistemática, no es una falta reincidente ni se advierte un lucro o beneficio económico de las partes involucradas

6. Sanción

Conforme a las consideraciones anteriores y con base en el artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la *Ley Electoral*, en el que se establece el catálogo de sanciones susceptibles de imponer a los partidos políticos, a saber:

30

- La amonestación pública.
- Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente.
- La reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones de financiamiento público por el periodo que se determine, según la gravedad de la falta.
- La interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita dentro del tiempo asignado por el *INE*.
- La cancelación de su registro como partido político, en los casos de conductas graves y reiteradas.

Por otro lado, es dable precisar que mediante reforma al párrafo primero, de la fracción VI, del Apartado A, del artículo 123 de la *Constitución Federal*⁸, se determinó que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Así, los artículos transitorios segundo y tercero del referido decreto, señalan que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuyo valor inicial diario será equivalente al que

⁸ Decreto publicado el veintisiete de enero en el Diario Oficial de la Federación.

tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, esto es \$73.04 pesos (setenta y tres pesos 04/100 M.N.).

Ahora bien, en virtud que la conducta atribuida al partido Movimiento Ciudadano se calificó como grave ordinaria, se justifica la imposición de una **multa**, sanción que esta *Sala Especializada* estima resulta proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva de la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Al respecto, se descarta la imposición de amonestación pública prevista en la fracción I, del inciso a) de dicha disposición normativa, toda vez que la misma no resultaría proporcional a la gravedad de la infracción cometida, pues en todo caso dicha sanción resultaría aplicable si la falta se hubiera calificado con un grado de menor entidad; de ahí que se estime necesario establecer una sanción pecuniaria en la que se tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la normativa y se cumpla con la finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.⁹

31

Dicho esto, para la imposición de la sanción pecuniaria, se deben respetar los límites establecidos en cuanto al monto mínimo y máximo, por lo que corresponde a esta *Sala Especializada* determinar cuál es el monto aplicable, atento a las circunstancias específicas del caso, esto es, se debe graduar la multa de conformidad a la circunstancias que rodean la conducta, especialmente dadas las particularidades esenciales de esta sentencia y la calificación de la gravedad de la conducta cometida.

Al respecto resultan orientadoras, por el criterio que informan y en lo conducente, la jurisprudencia y tesis aisladas, emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, respectivamente, con los rubros siguientes y textos:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. DEBE SER CONGRUENTE CON EL GRADO DE CULPABILIDAD ATRIBUIDO AL INculpADO, PUDIENDO EL JUZGADOR ACREDITAR DICHO EXTREMO A TRAVÉS DE CUALQUIER MÉTODO QUE RESULTE IDÓNEO PARA ELLO¹⁰. De conformidad con los artículos 70 y 72 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, el Juez

⁹ Tesis XXVIII/2003, de rubro: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.**

¹⁰ Localización: [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Enero de 2006; Pág. 347. 1a./J. 157/2005.

deberá individualizar la pena, dentro de los límites previamente fijados por el legislador, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente. De ahí que la discrecionalidad de la que goza aquél para cuantificar las penas esté sujeta a que motive adecuadamente el lugar o escalafón en el que se ubica el grado de reproche imputado al inculpado, dentro del parámetro que va de una culpabilidad mínima a una máxima, para así poder demostrar, en cumplimiento a las normas que rigen la individualización de la pena y con el principio de exacta aplicación de la ley, que el quantum de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculpado, por encontrarse ambos en igual lugar dentro de sus respectivos parámetros. Para lograr tal fin, el juzgador puede valerse de cualquier método que resulte idóneo para ello, pues no existe norma alguna que lo constriña a adoptar algún procedimiento matemático en específico, entre los diversos que resulten adecuados para desempeñar dicha labor.

MULTAS. ARBITRIO DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONERLAS ENTRE EL MÍNIMO Y EL MÁXIMO PERMITIDO POR LA LEY. DEBE RAZONARSE¹¹. Las autoridades administrativas pueden cuantificar las multas que correspondan a infracciones cometidas y, al hacerlo, gozan de plena autonomía para fijar el monto que su amplio arbitrio estime justo dentro de los límites señalados en la ley; empero, al determinar la sanción, deben expresar pormenorizadamente los motivos que tengan para fijar la cuantía de la multa, para lo cual hay que atender a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores de la infracción, y especificar cómo influyeron en su ánimo para detener dicho arbitrio en cierto punto entre el mínimo y el máximo en que oscila la multa permitida en la ley.

32

MULTAS. INDIVIDUALIZACIÓN DE SU MONTO¹². Basta que el precepto legal en que se establezca una multa señale un mínimo y un máximo de la sanción, para que dentro de esos parámetros el aplicador la gradúe atendiendo a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor, sin que sea necesario que en el texto mismo de la ley se aluda a tales lineamientos, pues precisamente al concederse ese margen de acción, el legislador está permitiendo el uso del arbitrio individualizador, que para no ser arbitrario debe regirse por factores que permitan graduar el monto de la multa, y que serán los que rodean tanto al infractor como al hecho sancionable.

Ahora bien, con la mera acreditación de la infracción procede la sanción mínima prevista en la ley, por lo que, en principio, es dable sancionar con multa de una Unidad de Medida y Actualización. Luego, una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias objetivas y subjetivas, que pueden constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto, se puede llegar al extremo máximo.

Así las cosas, para cumplir los parámetros de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, dado que la falta cometida en el presente asunto es grave

¹¹ Localización: [J]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo I, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1988; Pág. 836. I.2o.A.6.

¹² Localización: [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Agosto de 2002; Pág. 1172. VI.3o.A. J/20.

ordinaria, además de que, no hay una conducta reincidente ni se advierte un lucro o beneficio económico de las partes involucradas, esta *Sala Especializada* considera, en uso del arbitrio individualizador conferido por el Legislador Federal, que dicho correctivo deberá ubicarse entre la mínima y la media del monto legalmente previsto, con una proximidad mayor al mínimo, dada las circunstancias particulares en que se presentó la situación ilícita.

Lo anterior, en virtud de que no se justifica la imposición de una sanción del tope máximo o de mayor entidad, dadas las características que rodean la conducta infractora referidas con anterioridad, sin advertir que haya reincidencia por parte de las partes responsables o un beneficio económico de la partes involucradas.

En este sentido, dadas las particularidades del asunto, y atendiendo a las condiciones económicas del infractor previamente analizadas, esta *Sala Especializada* considera adecuado y proporcional imponer la siguiente sanción.

Del artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II en relación a la reforma constitucional sobre la Unidad de Medida y Actualización se advierte que la multa a aplicarse puede ascender hasta un monto máximo de diez mil veces la la Unidad *UMA*, por lo que se tiene como punto mínimo una *UMA* y como límite máximo diez mil veces la *UMA*, equivalentes a \$730,400.00 (setecientos treinta mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.). Por tanto, el punto medio equivale a cinco mil veces la *UMA*.

33

Atento a lo anterior, considerando que Movimiento Ciudadano resultó el responsable directo de la infracción, se le impone una **multa de quinientas (500) veces la Unidad de Medida y Actualización, equivalente a \$36,520.00 (treinta y seis mil quinientos veinte pesos 00/100 M.N.)**, la cual se encuentra dentro del parámetro mínimo y medio que impone la ley, con una proximidad mayor al mínimo, dada las circunstancias particulares en que se presentó la situación ilícita.

Dicha cantidad no constituye una afectación a las actividades ordinarias del referido partido político, al resultar equivalente al 0.01% de su ministración anual para actividades ordinarias para el ejercicio dos mil dieciséis, permitiéndole continuar con sus actividades partidistas ordinarias.

Finalmente, esta *Sala Especializada* estima que la multa impuesta a la parte responsable resulta adecuada, pues sin ser excesiva ni ruinosa, puede generar un

efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009 es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción, aunado a que la multa tiene vinculación directa e inmediata con el tipo de conducta en análisis y es proporcional a la falta cometida, por lo que su imposición resulta eficaz para lograr el restablecimiento de los bienes jurídicos afectados con motivo de la conducta del partido Movimiento Ciudadano.

7. Forma de pago.

A efecto del cumplimiento de la sanción impuesta, se vincula al *INE* en términos de lo dispuesto en el artículo 458, párrafo séptimo y octavo de la *Ley Electoral*, a efecto de que se descuente al partido Movimiento Ciudadano la cantidad de la multa impuesta de su ministración mensual de actividades ordinarias correspondiente al mes siguiente en que quede firme esta sentencia.

34

VI. RESOLUTIVOS.

PRIMERO. Comuníquese la presente sentencia y **remítase** copia certificada del expediente en que se actúa, al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, para los efectos precisados en esta resolución.

SEGUNDO. Se sobresee en el procedimiento especial sancionador por cuanto hace a la conducta consistente en uso indebido de la pauta atribuida a Cruz Pérez Cuellar.

TERCERO. Se acredita la inobservancia a la legislación electoral por el uso indebido de la pauta, por parte del partido Movimiento Ciudadano.

CUARTO. Se impone a Movimiento Ciudadano la sanción consistente en **multa** equivalente a **\$36,520.00 (treinta y seis mil quinientos veinte pesos 00/100 M.N.)**.

QUINTO. Publíquese la presente sentencia en la página de Internet de esta Sala Especializada, en el catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

NOTIFÍQUESE; en términos de ley.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad de votos de los Magistrados que la integran, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CLICERIO COELLO GARCÉS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

35

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ