

**RECURSO DE REVISIÓN DE
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-28/2017

RECURRENTE: PARTIDO POLÍTICO
MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: COMISIÓN
DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA: AIDÉ MACEDO BARCEINAS

Ciudad de México, a primero de marzo de dos mil diecisiete.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se **confirma** el Acuerdo ACQyD-INE-24/2017 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹, que ordenó suspender la transmisión de dos promocionales pautados por MORENA para el periodo de precampaña en el Estado de Nayarit.

Í N D I C E

R E S U L T A N D O	2
I. Antecedentes.....	2
A. Propaganda de precampaña.	2
B. Denuncia.....	3
C. Trámite.....	3
D. Acuerdo impugnado.....	3
II. Recurso de Revisión.....	4
A. Turno.....	4
B. Reencauzamiento.	4
C. Admisión y cierre de instrucción.	4
D. Engrose.....	4
C O N S I D E R A N D O	5

¹ En adelante INE.

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.	5
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	5
I. Forma.....	5
II. Oportunidad.	6
III. Legitimación.....	6
IV. Personería.	6
V. Interés jurídico.	7
VI. Definitividad.	7
CUARTO. Naturaleza de las medidas cautelares.....	7
QUINTO. Estudio de fondo.	12
I. Consideraciones de la autoridad responsable.	12
II. Cuestión jurídica a resolver.	14
III. Estudio de los motivos de agravio.	15
A. Marco jurídico aplicable a la propaganda de precampaña.	15
B. Caso concreto	18
RESUELVE.....	35

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes.

- 1 De lo narrado por el accionante en su demanda, así como de las constancias que obran en autos de advierten los siguientes hechos.

- 2 **A. Propaganda de precampaña.** En el marco del proceso de selección de candidatos a la gubernatura del Estado de Nayarit para el proceso electoral 2016-2017 de MORENA, éste como parte de su prerrogativa de tiempos en radio y televisión pautó para el periodo de precampaña, entre otros, los promocionales siguientes:
 - “Gasolinazo Nayarit” (versión televisión, clave V-00119-17) que debía transmitirse del diecisiete al veintiuno de febrero de dos mil diecisiete.

- “Gasolinazo precandidato Nayarit” (versión radio, clave RA-00134-17), cuyo periodo de difusión era del diecisiete al veintidós de febrero del mismo año.
- 3 En los referidos promocionales, aparece el dirigente nacional de MORENA aludiendo al alza en el precio de la gasolina en el país; también refiere que los legisladores de MORENA fueron los únicos que no aprobaron ese incremento y que la *“mafia en el poder no quiere dejar de robar”*. En los promocionales se hace alusión a que la propaganda corresponde al precandidato Francisco Turón Hernández, y a que está dirigida a simpatizantes y militantes de MORENA.
- 4 **B. Denuncia.** El diecisiete de febrero del año en curso, el representante propietario del Partido Acción Nacional² denunció ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral³ a MORENA y a su dirigente nacional, Andrés Manuel López Obrador, por el presunto uso indebido de la pauta en radio y televisión, con motivo de los promocionales antes mencionados.
- 5 **C. Trámite.** El dieciocho de febrero del mismo año, la queja se registró con la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/36/20176, se admitió y se remitió a la Comisión de Quejas para que determinara lo conducente.
- 6 **D. Acuerdo impugnado.** El diecinueve del mismo mes y año, la Comisión de Quejas emitió el Acuerdo ACQyD-INE-24/2017 por el que determinó adoptar medidas cautelares consistentes en suspender la

² En adelante PAN.

³ En adelante INE.

difusión de los promocionales referidos. El acuerdo impugnado fue notificado al recurrente al día siguiente.

II. Recurso de Revisión.

- 7 El veintiuno de febrero de este año, MORENA interpuso recurso de revisión en contra de la determinación anterior. Dicho asunto fue recibido en esta Sala Superior el veintidós de febrero del mismo año.
- 8 **A. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, mediante proveído de veintidós de febrero del año en curso, la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis acordó integrar el expediente SUP-RRV-6/2017, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.
- 9 **B. Reencauzamiento.** Mediante acuerdo plenario del primero de marzo de este año, se determinó conocer del asunto promovido por MORENA en la vía de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
- 10 **C. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de revisión de procedimiento especial sancionador. Asimismo, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.
- 11 **D. Engrose.** Posteriormente, el Magistrado instructor sometió a consideración de esta Sala el proyecto de resolución correspondiente.

Dicho proyecto fue rechazado por mayoría de votos, encargándose del engrose el Magistrado José Luis Vargas Valdez.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

- ¹² Esta Sala Superior es competente para conocer de este recurso, ya que se interpone en contra de la Comisión de Quejas que ordenó una medida cautelar dentro de un procedimiento especial sancionador. Lo anterior con fundamento en los artículos 41, base VI, y 99, fracción IX, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

- ¹³ Se cumplen los requisitos necesarios para admitir el presente recurso, previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109: y 110, párrafo 1, de la ley de medios citada, tal como se expone a continuación:

I. Forma.

- ¹⁴ El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hizo constar: la denominación del partido recurrente, el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su representación, así

como el acto impugnado y al órgano demandado; los hechos, agravios y los artículos presuntamente violados.

II. Oportunidad.

- 15 Se cumple esta exigencia, pues el acto impugnado se notificó a MORENA el veinte de febrero y el recurso lo interpuso al día siguiente.
- 16 Por tal motivo, se observa que el medio impugnativo se accionó dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la citada ley de medios.

III. Legitimación.

- 17 Está satisfecha, pues el recurrente es un partido político nacional que acude a cuestionar una determinación de la Comisión de Quejas que adoptó una medida cautelar dentro de un procedimiento especial sancionador federal.

IV. Personería.

- 18 El ciudadano Horacio Duarte Olivares tiene reconocido el carácter representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, según lo reconoce la autoridad demandada en su informe circunstanciado; por lo que se cumple el requisito en estudio.

V. Interés jurídico.

- 19 El recurrente impugna una determinación de la Comisión de Quejas que ordenó el retiro de dos de sus promocionales pautados en precampaña en el proceso electoral ordinario en Nayarit en el que participa, razón por la cual se satisface el requisito para cuestionar esa decisión.

VI. Definitividad.

- 20 También se cumple esta exigencia, ya que la legislación en materia electoral no prevé algún recurso o medio impugnativo que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
- 21 En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y, en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

CUARTO. Naturaleza de las medidas cautelares

- 22 Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

- 23 Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.
- 24 Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.
- 25 Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.
- 26 En consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede ufrir algún menoscabo.
- 27 Bajo esa lógica, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.
- 28 Lo anterior, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable, restableciendo

el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

- 29 Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:
- a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
 - b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).
- 30 La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o **de inminente producción**, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- 31 Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho- unida al *periculum in mora* -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

- 32 Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.
- 33 Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
- 34 Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.
- 35 En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o **violación inminente** y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.
- 36 Como se puede observar, es inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes

en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

37 Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

38 Ahora bien, es incuestionable que, en el caso, la Comisión de Quejas y Denuncias es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares y que le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los

procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

- 39 Razón por la cual, la autoridad competente también deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue.
- 40 En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

QUINTO. Estudio de fondo.

I. Consideraciones de la autoridad responsable.

- 41 La Comisión de Quejas y Denuncias del INE ordenó que se retiraran dos promocionales de MORENA (tanto en su versión de radio como de televisión), pautados como de precampaña, relacionados con el proceso interno de selección del candidato que ese partido político postulará a la gubernatura del Estado de Nayarit. Los spots eran los siguientes:
- “Gasolinazo Nayarit” (versión televisión, clave V-00119-17); y

- “Gasolinazo precandidato Nayarit” (versión radio, clave RA-00134-17).

- 42 En términos generales, en ellos aparece el dirigente nacional de MORENA aludiendo al alza en el precio de la gasolina en el país; también refiere que los legisladores de MORENA fueron los únicos que no aprobaron ese incremento y que la *“mafia en el poder no quiere dejar de robar”*.
- 43 La citada Comisión de Quejas consideró que tales promocionales eran contrarios a la normativa electoral a partir, en esencia, de las consideraciones siguientes:
- a) Que —como en el caso concreto— cuando en el periodo de precampaña de un partido político contienden dos o más aspirantes, el contenido de los mensajes que difundan en radio o televisión debe circunscribirse a aspectos internos de ese instituto político o a temas relacionados con la postulación o promoción de la candidatura interna. En ese supuesto, está prohibido que los partidos difundan mensajes genéricos;
 - b) Que si en un promocional electoral aparece el dirigente de un partido, ello provoca que el receptor del mensaje asuma que el posicionamiento que emite se hace a su nombre o a nombre del partido, sin que pueda establecerse una relación con el precandidato;
 - c) Que en el caso de los promocionales analizados, no aparece el precandidato a quien presuntamente pertenecen los spots;
 - d) Que si bien se aprecia un cintillo que refiere que la propaganda es del candidato que ahí se lee (Francisco Turón Hernández),

éste sólo dura ocho segundos, por lo que se estima que los veintidós segundos restantes no fueron destinados para promover a ese precandidato, y

- e) Que el contenido del mensaje no contiene información relacionada al proceso interno de MORENA en Nayarit.

44 Por tales motivos, la Comisión de Quejas ordenó el retiro de los citados mensajes.

II. Cuestión jurídica a resolver.

45 La cuestión central por dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si el acuerdo impugnado, al decretar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas se encuentra apegado a derecho, o bien, si debe revocarse conforme con los planteamientos del partido recurrente.

46 La pretensión del recurrente consiste en que se revoque el acuerdo controvertido y su causa de pedir radica en que la autoridad responsable actúa incongruente y parcialmente, lo que produce el efecto de descontextualizar la estrategia comunicativa del partido político en la etapa de precampaña en el Estado de Nayarit. Lo anterior, porque en una misma sesión resolvió dos asuntos con criterios distintos, como resultado de la contradicción que, en su concepto, se desprende de lo determinado por esta Sala Superior al resolver los recursos SUP-REP-4/2017 y SUP-REP-14/2017.

III. Estudio de los motivos de agravio.

- 47 Esta Sala Superior considera que los motivos de agravio expuestos por el recurrente son **infundados**, por las siguientes razones:

A. Marco jurídico aplicable a la propaganda de precampaña.

- 48 El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.
- 49 El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- 50 Por su parte, el Apartado B de la Base III, del precepto constitucional referido prevé que en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.
- 51 En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados

garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional.

- ⁵² El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴ dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.
- ⁵³ Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la LGIPE establece que cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de precampaña de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.
- ⁵⁴ Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión en precampañas; precisando que dentro de cada proceso electoral local los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a lo previsto en el citado Reglamento.
- ⁵⁵ Asimismo, el párrafo 4 del propio artículo establece que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político no realizan actos de precampaña interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de

⁴ En adelante LGIPE.

mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.

- ⁵⁶ Por su parte, el artículo 37 del Reglamento de mérito señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan; por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.
- ⁵⁷ Por su parte, el artículo 135, apartado B), fracción I, de la Constitución Política del Estado de Nayarit establece que el acceso equitativo, de los partidos políticos y candidatos a los medios masivos de comunicación social tendrá las modalidades que al efecto fije la ley, y que el Instituto Estatal Electoral podrá administrar los espacios en medios de comunicación social, a excepción de lo que en esa materia compete al Instituto Nacional Electoral.
- ⁵⁸ Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 de la LGIPE se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.
- ⁵⁹ El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones,

proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas; debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

- ⁶⁰ En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a precandidatos y sus propuestas políticas. De ahí que en dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante el periodo de precampaña, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

B. Caso concreto

- ⁶¹ Los promocionales que son materia de denuncia tienen el contenido siguiente:

Televisión

Imágenes representativas







62 **Radio**

63

AUDIO

Voz Mujer: Propaganda de Francisco Turón Hernández, Precandidato a Gobernador, dirigido a simpatizantes y militantes de MORENA.

Habla Andrés Manuel López Obrador, Presidente Nacional de MORENA.

Andrés Manuel López Obrador: Es claro que no todos somos iguales. Ahora con lo del gasolinazo, los legisladores de MORENA fueron los únicos que no votaron por los aumentos en los precios de los energéticos. También está quedando de manifiesto que los de la mafia del poder no quieren dejar de robar, por eso tenemos que unirnos, vamos a lograr, entre todos, el renacimiento de México.

Voz mujer: MORENA, la esperanza de México.

64 Como se aprecia, en los promocionales de mérito aparece el dirigente nacional de MORENA refiriendo al tema del alza del precio de la gasolina, y la posición de los legisladores de este instituto político frente a este tópico; asimismo, señala que *“los de la mafia del poder no quieren dejar de robar”*.

65 De igual manera, al inicio se aprecia que se menciona ya sea gráficamente o en audio, que se trata de una propaganda del precandidato a Gobernador, Francisco Turón Hernández, y que la misma está dirigida a los militantes y simpatizantes de MORENA.

66 El modelo de comunicación política vigente se implementó con la finalidad de evitar que las contiendas electivas se afecten indebidamente a partir de aportaciones o participaciones de entidades, sujetos y servidores públicos que deben permanecer al margen de los procesos electorales. También tuvo por objeto señalar las bases y directrices que deben seguirse en el uso de los tiempos en radio y televisión que se conceden a los partidos políticos para su promoción permanente y aquella relativa a los procesos electorales. Entre ellas, la correspondiente a las precampañas.

67 Lo anterior, porque los partidos políticos deben cumplir con la finalidad para la que se les concede el derecho a esos tiempos, pues de otra manera se desvirtuarían las razones por las que el constituyente determinó asignárselos.

- 68 Los promocionales controvertidos fueron pautados por el partido político MORENA como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión correspondientes al periodo de precampaña local en el Estado de Nayarit. Es decir, se trata de propaganda que debe estar relacionada con la fase de precampaña.
- 69 En este sentido, la LGIPE prevé en su artículo 226, numeral 4, que los partidos políticos dispondrán de tiempos en radio y televisión para la difusión de sus procesos de selección de candidaturas, de conformidad con las reglas y pautas dispuestas por la autoridad electoral nacional.
- 70 Ello conlleva la posibilidad, según lo dispuesto por la propia disposición legal, de que los precandidatos que participen en la contienda interna accedan a los tiempos en radio y televisión concedidos al partido político correspondiente.
- 71 Sin embargo, como se señaló, la misma ley general establece en sus artículos 211, párrafo 1, y 227, párrafo 3, que se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.
- 72 Bajo el mismo criterio, se pronunció el legislador local del Estado de Nayarit al regular la propaganda de precampañas en los procesos internos de selección de candidatos a los diversos cargos de elección popular en esa entidad federativa, puesto que el

artículo 119 de la Ley Electoral vigente en esa entidad federativa establece:

- 73 **“Artículo 119.** Las precampañas realizadas por los precandidatos registrados, comprenden, el conjunto de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos dentro de los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos o coaliciones, **con el propósito de alcanzar la postulación a un cargo de elección popular.**
Ningún ciudadano podrá realizar este tipo de actividades, tales como reuniones públicas, marchas, asambleas, publicidad impresa o en los medios de comunicación social, así como cualquiera otra **tendiente a lograr un posicionamiento ante la sociedad** o reconocimiento de su persona para ocupar una postulación a cargo de elección popular, **fuera de los períodos establecidos por esta ley y sin que haya sido formalmente registrado como aspirante.**
...”
- 74 Como se advierte de lo anterior, las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos y sus precandidatos, en el marco de sus procesos de selección interna, den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, sus propuestas políticas. De ahí que, en la contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante dicho periodo, tales propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.
- 75 En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, la propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir a las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular. De ahí que en los mensajes que difundan a través de estos medios las y los precandidatos tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando mediante elementos gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.

- 76 Así, es claro que las actividades y propaganda de precampaña se guían por un objetivo específico: alcanzar la postulación a un cargo de elección popular. Por tanto, los mensajes que los partidos políticos y precandidatos emitan durante esta fase deben cumplir con ese objetivo; por lo que los difundidos en radio y televisión en ejercicio de su derecho de acceso a los medios de comunicación social, deben estar direccionados a obtener el apoyo necesario para obtener una candidatura a algún cargo de elección popular.
- 77 En consecuencia, en la fase de precampaña las expresiones tendientes a lograr un posicionamiento ante la sociedad no se encuentran permitidas, pues ello podría constituir un acto anticipado de campaña; y si son difundidas en radio y televisión, podría existir adicionalmente un uso indebido de la pauta.
- 78 Como lo ha señalado esta Sala Superior en reiteradas ocasiones, el derecho de libertad de expresión tiene una importancia singular en el desarrollo y consolidación de un régimen democrático, como el nuestro. Sin embargo, el ejercicio de los derechos debe ajustarse a los términos y condiciones que exige el respeto de otros principios y valores constitucionales, como el de equidad en las contiendas electorales. Ello, pues ningún derecho, aún de carácter fundamental, es absoluto.
- 79 En ese orden, si bien es de particular trascendencia para la formación de la opinión ciudadana la circulación de las ideas respecto de temas de interés general, también es cierto que la observancia del principio de equidad en los procesos comiciales requiere que todas las opciones políticas comuniquen sus puntos

de vista, opiniones, consideraciones, críticas, reflexiones e información que posean en los tiempos permitidos por la ley.

80 En cuanto a la normativa electoral del Estado de Nayarit, los artículos 122 y 143, fracciones III y VI, de la Ley Electoral local disponen:

81 **“Artículo 122.-** Los partidos políticos y precandidatos que no realicen precampañas, tendrán derecho a que se les asigne espacios en la radio y televisión, pero solo podrán difundir la campaña institucional del partido, absteniéndose de promocionar a persona alguna.

Artículo 143.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:

...

III. Acto de precampaña, a las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellas actividades en las que los precandidatos registrados, partidos políticos, militantes o cualquier otra persona vinculada a los anteriores, se dirijan a los afiliados, simpatizantes o **al electorado en general**, con el objeto de obtener su respaldo para ser postulados o postular como candidatos a cargos de elección popular a determinadas personas, dentro de los plazos legales;

...

VI. Actos anticipados de campaña, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, entrevistas en medios de comunicación social, grabaciones, proyecciones o cualquier otro análogo, así como las reuniones, asambleas o marchas en que los partidos políticos, coaliciones, organizaciones sociales, voceros, aspirantes a un cargo de elección popular, precandidatos o candidatos se dirigen de manera pública al electorado para solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado, antes de la fecha de inicio de las precampañas o campañas electorales respectivas;

...”

82 De las disposiciones transcritas, a juicio de este órgano colegiado, no se advierte alguna autorización para que durante la fase de precampaña los contenidos de los mensajes se dirijan al electorado en general.

83 Esto es así porque de acuerdo con lo preceptuado por el citado artículo 122, existe una condicionante para que durante el tiempo que se les asigne a los partidos durante las precampañas, éstos puedan difundir sus campañas institucionales, consistente en que algún partido político no realice precampañas. Esta hipótesis podría

actualizarse cuando, por ejemplo, se haya registrado un solo precandidato, o el método de selección del precandidato a determinado cargo de elección popular sea por designación directa.

84 A mayor abundamiento, en principio, y de manera ordinaria, los tiempos asignados a los partidos políticos en precampaña, deberán ser utilizados para que los precandidatos promuevan sus propuestas con el objetivo de obtener la candidatura de que se trate. Excepcionalmente, si los partidos no hacen precampañas, podrán difundir mensajes relacionados con campañas institucionales.

85 Lo anterior es acorde con lo previsto en el artículo 13, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral⁵. Es decir, en el supuesto de que los partidos políticos y sus precandidatos no realicen actos de precampaña, entonces, bajo esa condición, los tiempos respectivos podrán utilizarse para la difusión de mensajes del correspondiente partido político.

86 Sin embargo, si no se presenta ese supuesto, y los partidos y precandidatos sí llevan a cabo actividades de precampaña, tal precepto no los autoriza a difundir propaganda ajena a los objetivos de esta fase.

87 En efecto, los partidos políticos aun cuando no realicen actividades de precampaña, les asiste el derecho de acceder a los tiempos otorgados por la ley, durante esta fase del proceso electoral, por tanto solo en esos casos, este tiempo lo podrán utilizar para emitir mensajes genéricos. En éstos, los partidos políticos están en aptitud

⁵ Dicho precepto establece: "Si por alguna causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos/as a cargos de elección popular debidamente registrados/as por cada partido político no realizan actos de precampaña, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley."

de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular, dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

- 88 En el caso concreto, MORENA sí está llevando a cabo actividades de precampaña, por lo menos en cuanto al proceso electoral de gobernador para el Estado de Nayarit, al estar participando dos precandidatos⁶. Por tanto, los mensajes que difunda en los tiempos que se le otorguen en radio y televisión deben estar dirigidos a buscar el apoyo de las y los afiliados a cualquier de los precandidatos registrados para obtener la respectiva candidatura, en términos de lo dispuesto en el artículo 119 de la propia ley electoral estatal.
- 89 Ahora bien, el artículo 143, fracción III, de la ley comicial de Nayarit, refiere que los actos de precampaña podrán dirigirse *“al electorado en general”*. Sin embargo, esta Sala Superior estima que ello no puede traducirse en una autorización para que los tiempos de radio y televisión de precampaña, puedan ser utilizados para difundir mensajes cuyo contenido sea ajeno a la finalidad de esta fase del proceso electoral, consistente en que los precandidatos logren obtener el respaldo necesario para ser postulados como candidatos a determinado cargo de elección popular.

⁶ Tal como se observa del acta circunstanciada que obra a foja 77 del legajo de copias certificadas remitidas por el INE.

- 90 El alcance interpretativo correcto de este precepto en la porción normativa “*al electorado en general*”, se encuentra al vincular el objeto de las precampañas con el modo de selección de candidatos que haya determinado cada partido político con base en su normativa interna, puesto que algunos institutos políticos prevén la elección de candidaturas a cargos de elección popular mediante el voto abierto a la ciudadanía⁷.
- 91 En esos casos se justifica que los mensajes que emitan los precandidatos en los tiempos de radio y televisión, se dirijan al electorado en general en la medida en que éstos participarán en la definición de las personas que serán los candidatos a determinado cargo de elección popular de algún partido político en específico.
- 92 Al contrario, si la ciudadanía no forma parte del proceso de selección de candidatos de un partido político, no hay razón válida para que la propaganda de precampaña se dirija a ella, dada la finalidad que tiene la fase de precampaña.
- 93 Ese es el sentido en que esta Sala Superior se ha pronunciado en relación a la propaganda de precampaña, estableciendo el criterio de que la misma tiene el propósito de que el postulante consiga el apoyo hacia el interior del partido político, para de esta manera convertirse en su candidato. Por tanto, su difusión debe ser hacia la militancia.

⁷ Por ejemplo, el artículo 275 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática dispone: “Las y los candidatos para elecciones constitucionales de gubernaturas, senadurías, diputaciones locales y federales por el principio de mayoría relativa, presidencias municipales, sindicaturas y regidurías por el principio de mayoría relativa, se elegirán mediante el método de votación universal, libre, directa y secreta a la ciudadanía, salvo que el consejo respectivo determine, mediante la decisión del sesenta por ciento de las y los Consejeros presentes cambiar el método de selección.

- 94 Dicho criterio está contenido en la Jurisprudencia 2/2016, de esta Sala Superior, de rubro: **“ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”**.
- 95 De esta manera, si no se determinó este método de selección de candidatos, los mensajes han de dirigirse real y efectivamente al cuerpo electoral interno de que se trate, puesto que dichos mensajes tienen como objetivo lograr el respaldo de los militantes y simpatizantes necesario para obtener una candidatura, mas no para posicionarse ante el electorado en general.
- 96 Esto es así, porque el propio artículo 143, fracción VI, de la ley comicial local define como actos anticipados de campaña, al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, entrevistas en medios de comunicación social, grabaciones, proyecciones o cualquier otro análogo, así como las reuniones, asambleas o marchas en que los partidos políticos, coaliciones, organizaciones sociales, voceros, aspirantes a un cargo de elección popular, precandidatos o candidatos **se dirigen de manera pública al electorado para solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado, antes de la fecha de inicio de las precampañas o campañas electorales respectivas.**
- 97 Entonces, los mensajes que emitan los partidos políticos durante la fase de precampaña en radio y televisión pueden dirigirse a la ciudadanía en general en casos específicos: cuando el partido político no realice precampañas o cuando el método de selección de sus

candidatos sea mediante el voto directo del electorado en general. Tales condiciones no se dan en el presente caso.

- 98 En efecto, es un hecho que MORENA registró dos precandidatos, y que se encuentra desarrollando actividades de precampaña.
- 99 Asimismo, de acuerdo con la Convocatoria emitida por el citado partido, el método de selección del candidato Gobernador para el Estado de Nayarit es mediante Asamblea Estatal que se llevará a cabo el diecinueve de marzo de este año⁸.
- 100 Todo ello permite concluir que si bien la LGIPE reconoce la prerrogativa de que los partidos políticos destinen sus tiempos en radio y televisión, durante sus procesos de selección de candidaturas, a la promoción de sus precandidaturas; la propaganda respectiva debe sujetarse a las directrices dispuestas por el legislador nacional y estatal, para la propaganda de precampaña.
- 101 Así, en concepto de esta Sala Superior, en los promocionales en cuestión, tanto de radio como de televisión, si bien se menciona (y en el spot de televisión, aparece en pantalla) el nombre de un precandidato, Francisco Turón Hernández, y se señala su calidad de precandidato a Gobernador, dichos mensajes no contienen elemento alguno que se relacionen con la finalidad de obtener el respaldo de la militancia de MORENA para obtener la candidatura al cargo al que aspira, puesto que no se advierte que se dirija a esa militancia ni

⁸ La Asamblea Estatal Electoral estará conformada por los delegados elegidos en las Asambleas Distritales Electorales. Cada Asamblea Distrital Electoral elegirá dos delegados a la Asamblea Estatal Electoral. Los asistentes a la Asamblea Distrital Electoral sólo podrán votar por una propuesta, y los dos con más votos serán los delegados. El quórum de la Asamblea Estatal Electoral se integrará con la mitad más uno del total de los delegados electos en las Asambleas Distritales Electorales.

La referida convocatoria es consultable en la liga electrónica: <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/CONVOCATORIA-NAYARIT-PARA-PUBLICAR-1.pdf>

tampoco los motivos o razones por las cuales han de votar por ese precandidato.

- 102 En efecto, en el material que nos ocupa, el cual fue pautado para el tiempo de precampaña en el Estado de Nayarit, se aprecia que el dirigente nacional de MORENA, Andrés Manuel López Obrador, emite un mensaje sobre el tema del aumento en los precios de la gasolina y la posición que asumieron los legisladores de MORENA frente a esta situación. Asimismo, se hace referencia a que el promocional es propaganda de Francisco Turón Hernández, precandidato a Gobernador, y que va dirigido a simpatizantes y militantes del indicado partido político.
- 103 Sin embargo, no se advierte la relación que existe entre el contenido del mensaje emitido y la precandidatura de Francisco Turón Hernández. Es decir, no se aprecia que el mensaje sea del referido precandidato, porque ni siquiera aparece él, no obstante que se menciona que es su propaganda y se le identifica con su nombre y calidad de precandidato.
- 104 En el spot se escucha, y se ve en televisión, al dirigente nacional de MORENA hablando de un tema que es ajeno a la fase de precampaña, porque no se aprecia que tenga como finalidad obtener de la militancia el respaldo al precandidato Francisco Turón Hernández, para que éste sea candidato del precitado partido político al cargo de Gobernador.
- 105 En ese sentido, no basta con que en los spots denunciados se mencione que van dirigidos a simpatizantes y militantes de MORENA y se precise el nombre del precandidato, porque del contenido mismo

del mensaje no se aprecia que guarde algún vínculo con Francisco Turón Hernández y su aspiración para ser candidato a Gobernador.

- ¹⁰⁶ La circunstancia de que sólo aparezca y se escuche como figura central al dirigente nacional de MORENA puede constituir uso indebido de la pauta, pues puede provocar que el receptor asuma que el posicionamiento político que se hace es a su nombre o a nombre del partido, sin que pueda establecerse una relación con el precandidato.
- ¹⁰⁷ Si la propaganda corresponde al precandidato Francisco Turón Hernández, tal como se precisa en los citados materiales, lo lógico y natural sería que se escuchara y apareciera en ellos, emitiendo su mensaje a los militantes y simpatizantes de MORENA para convencerlos de que él representa la mejor opción para ser el candidato de ese partido al cargo de Gobernador de Nayarit.
- ¹⁰⁸ Sin embargo, si sólo se hace referencia a su nombre y calidad de precandidato, y quien aparece en los spots es sólo el dirigente nacional del partido político MORENA, emitiendo un mensaje sin relación alguna con la precandidatura que se anuncia, desde una perspectiva preliminar, podría haber un uso indebido de la pauta.
- ¹⁰⁹ Lo anterior, porque aun cuando en los promocionales cuestionados se haga la precisión del nombre y calidad de precandidato de Francisco Turón Hernández, lo cierto es que el contenido del mensaje, en este caso, podría trascender más allá de los afiliados de MORENA, e ir fijando ante la opinión ciudadana posiciones del partido, en tiempos que no están destinados para tal fin.

- 110 Similar criterio se sostuvo por esta Sala Superior en la sentencia del expediente identificado con la clave SUP-REP-14/2017, en la que se analizó un spot de televisión en la que aparecía la imagen del dirigente nacional de MORENA, emitiendo un mensaje que no encuentra relación con el precandidato que ahí se anuncia ni con la fase de precampaña.
- 111 Por otra parte, al resolver el expediente identificado con la clave SUP-REP-4/2017 esta Sala Superior analizó un promocional que contiene elementos distintos a los que ahora son objeto de estudio.
- 112 En aquel asunto, en el spot controvertido se apreciaba **la imagen del precandidato** del Partido del Trabajo para la gubernatura del Estado de México, quien emitía un mensaje relacionado con diversos aspectos de la economía nacional. Al respecto, esta Sala Superior, por mayoría de votos, determinó que el contenido del mensaje al tratar un tema de interés general, estaba amparado por la libertad de expresión.
- 113 Ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que en el estudio de los medios de impugnación hay que analizar caso por caso, atendiendo a las particularidades que presenten. En los asuntos que presentan elementos similares y las diferencias no son trascendentes, debe aplicarse el mismo criterio, en observancia al principio de seguridad jurídica.
- 114 Lo anterior, resulta relevante en la medida en que son los aspectos singulares que presenta cada caso los que pueden definir que la decisión sea en cierto sentido.

- ¹¹⁵ El asunto que ahora nos ocupa, con independencia de que su contenido aborde un tema o no de interés general, lo relevante y definitorio consiste en la falta total de vínculo entre lo manifestado por el dirigente nacional de MORENA y la precandidatura de la que se dice pertenece la propaganda (Francisco Turón Hernández), quien ni siquiera aparece en el material ahí controvertido.
- ¹¹⁶ En ese sentido, se considera que los argumentos expuestos por la parte actora resultan infundados. Por lo que procede confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **confirma** el acuerdo objeto de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Hecho lo anterior, remítase el expediente al archivo jurisdiccional, como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvase los documentos solicitados por la autoridad responsable.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto; ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTADROS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-28/2017

Los que suscribimos el presente voto nos apartamos del criterio mayoritario expresado en la sentencia, en atención a las consideraciones que sustentaron el proyecto que el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón sometió a consideración del Pleno y fue votado en contra por la mayoría de integrantes de la Sala Superior. Los argumentos esenciales del proyecto original son los siguientes:

1. Contexto del caso

En el marco del proceso de selección de candidatos a la gubernatura del Estado de Nayarit para el proceso electoral dos mil dieciséis-dos mil diecisiete de MORENA, partido político nacional, se inscribieron dos aspirantes: Miguel Ángel Navarro Quintero y Francisco Turón Hernández.

Entre los promocionales difundidos como parte de la prerrogativa de tiempos en radio y televisión al partido se pautaron los siguientes:

- “Gasolinazo Nayarit” (versión televisión, clave V-00119-17) que debía transmitirse del diecisiete al veintiuno de febrero de dos mil diecisiete.
- “Gasolinazo precandidato Nayarit” (versión radio, clave RA-00134-17), cuyo periodo de difusión era del diecisiete al veintidós de febrero.

En los promocionales, el dirigente nacional de MORENA, Andrés Manuel López Obrador, alude al alza en el precio de la gasolina en el país; también refiere que los legisladores de MORENA fueron los únicos que no aprobaron ese incremento y que la “mafia en el poder no quiere dejar de robar”. En los promocionales menciona que la propaganda corresponde al precandidato Francisco Turón Hernández, y a que está dirigida a simpatizantes y militantes de MORENA.

Derivado de una denuncia del Partido Acción Nacional, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (en adelante la Comisión de Quejas) ordenó que esos promocionales fueran retirados⁹.

Inconforme, MORENA interpuso el **recurso de revisión** del procedimiento especial sancionador; en su demanda expuso los agravios siguientes:

- I. Que la determinación de la Comisión de Quejas es contraria a Derecho, pues los promocionales que retiró contenían un mensaje encaminado no únicamente a apoyar a las precandidaturas de MORENA en Nayarit, sino también a motivar el debate político en la entidad —y no sólo al interior del partido—, lo cual está permitido de conformidad con lo que la Sala Superior sostuvo al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-4/2017** donde se dijo que *“es lícito que el aspirante de algún partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder esta protegido por el derecho de libertad de expresión”*.¹⁰
- II. Que la autoridad demandada es incongruente, parcial y descontextualiza la estrategia comunicativa de MORENA en la etapa de precampaña en el Estado de Nayarit. Esto es así, porque en una misma sesión, la Comisión de Quejas resolvió dos asuntos similares aplicando criterios distintos, ya

⁹ Las razones que la Comisión de Quejas usó para ordenar el retiro de los promocionales fueron las siguientes: **a)** Que —como en el caso concreto— cuando en el periodo de precampaña de un partido político contienen dos o más aspirantes, el contenido de los mensajes que difundan en radio o televisión debe circunscribirse a aspectos internos de ese instituto político o a temas relacionados con la postulación o promoción de la candidatura interna. En ese supuesto, está prohibido que los partidos difundan mensajes genéricos; **b)** Que si en un promocional electoral aparece el dirigente de un partido, ello provoca que el receptor del mensaje asuma que el posicionamiento que emite se hace a su nombre o a nombre del partido, sin que pueda establecerse una relación con el precandidato; **c)** Que en el caso de los promocionales analizados, no aparece el precandidato a quien presuntamente pertenece los spots; **d)** Que si bien se aprecia un cintillo que refiere que la propagada es del candidato que ahí se menciona (Francisco Turón Hernández), sólo dura ocho segundos, por lo que se estima que los veintidós segundos restantes no fueron destinados para promover a ese precandidato, y **e)** Que el contenido del mensaje no contiene información relacionada al proceso interno de MORENA en Nayarit.

¹⁰ Respecto a este agravio, véanse las páginas 5 y 6 del escrito de demanda de MORENA.

que retomó dos sentencias de la Sala Superior (SUP-REP-4/2017 y SUP-REP-14/2017), que MORENA estima son contradictorias. Para MORENA, si la Comisión de Quejas utiliza criterios contradictorios, sus determinaciones también presentarán ese vicio.¹¹

2. Postura de quienes suscriben este voto

A juicio de quienes emiten el presente voto, **asiste la razón a MORENA** respecto a su primer planteamiento, el cual es suficiente para revocar el acuerdo impugnado, pues se considera que fue indebido que la Comisión de Quejas suspendiera la transmisión de los promocionales del partido, por lo siguiente:

- Porque se considera que aludir a temas de interés general o relevancia pública no constituye un uso indebido de la pauta en radio y televisión, ya que los mensajes de esa naturaleza no implican un posicionamiento anticipado indebido o una violación directa o inmediata al principio constitucional de equidad en la contienda.
- Por tal motivo, en el caso concreto, después de analizar el contexto integral y el contenido de los promocionales que fueron denunciados, se considera que abordan un tema de interés general, como lo es el aumento a los precios de la gasolina, lo cual no resulta indebido.
- Además, no se advierte que exista urgencia para retirar los promocionales denunciados, considerando que existen elementos que los relacionan con el periodo de precampaña.

Lo anterior, tal como se analiza enseguida.

2.1. Marco jurídico aplicable a la propaganda de precampaña

La normativa electoral aplicable no prohíbe utilizar el tiempo de radio y televisión destinado a precampaña para la difusión de mensajes genéricos; así como

¹¹ Véanse las páginas 7 a 10 del escrito de demanda de MORENA.

SUP-REP-28/2017

tampoco existe una exigencia de que el contenido deba identificar de alguna manera precisa que los contenidos se relacionan con una precampaña.

La Sala Superior ha sostenido que para dictar medidas cautelares se deben atender los elementos de la posible afectación a un derecho o principio y al temor fundado de que se agrave la situación denunciada de no adoptarse tales medidas.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

En este sentido, la determinación de adoptar medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a **parámetros de ponderación diferentes** a aquellos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

Cabe referir que tratándose de promocionales de precampaña, esta Sala Superior **ya había sostenido que es lícito que el aspirante de algún partido**, en sus mensajes, **aluda a temas de interés general que son materia de debate público**, pues tal proceder está protegido por el derecho a la libertad de expresión, tal como se desprende de lo aprobado en los recursos: SUP-REP-3/2017, SUP-REP-4/2017 y SUP-REP-9/2017.

Al respecto, cabe señalar que, como premisa normativa fundamental del presente examen, bajo el marco constitucional y convencional, existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se

encuentran protegidas en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior tiene respaldo argumentativo en la tesis 1a. CDXXI/2014 (10a.) sustentada por la Primera Sala, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN.¹²

Más allá del supuesto anterior, se estima que ni siquiera hace falta que en los promocionales pautados por un partido en precampaña aparezca necesariamente el precandidato respectivo, puesto que lo relevante es la circulación de ideas que enriquezcan el debate público; y que, en su caso, se identifique que se trata de promocionales de precampaña.

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

Así, de una apreciación preliminar, opuestamente a lo determinado por la autoridad responsable, no era válida la adopción de la medida cautelar impugnada respecto de los promocionales denunciados, porque, como se expuso, las expresiones emitidas por un aspirante a una candidatura por un cargo de elección popular, **o bien por integrantes de su partido** que aborden temas de interés público y que formen parte del debate político no necesariamente deben considerarse ilícitas, sobre todo en el contexto de una democracia deliberativa en el que el derecho a la libertad de expresión no solo tiene una dimensión negativa, sino también una dimensión positiva.

¹² Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, p. 237. Registro: 2008106.

La dimensión positiva de la libertad de expresión significa que el ejercicio pleno de ese derecho supone una acción estatal que vele por los derechos e interés de la ciudadanía a conocer y debatir propuestas en la etapa de precampañas.

En efecto, la adopción de medidas cautelares **estará justificada: a)** si objetivamente se advierte que en los promocionales denunciados se está solicitando el voto en relación a un proceso electoral constitucional; y **b)** si resulta necesario o urgente retirar el mencionado posicionamiento anticipado, porque su permanencia pudiera causar una afectación irreparable al proceso o a su equidad, mientras se resuelve el fondo del procedimiento sancionador.

Además, los promocionales que se analizan tampoco contienen elementos que permitan considerar de manera indubitable que afectan directa o inmediatamente el principio de equidad en la contienda o el de legalidad, para justificar la concesión de la medida cautelar, máxime que presentan expresamente la leyenda ***“propaganda de Francisco Turón Hernández. Precandidato a Gobernador-dirigida a los militantes o simpatizantes de MORENA”***.

Así, puesto que se observa que los mensajes cuestionados no son presumiblemente ilícitos, y tampoco se estima que su permanencia en radio y televisión suponga un riesgo inminente a algún principio rector del proceso comicial, esta Sala Superior considera que el tema referente a si son irregulares o contrarios a la normativa electoral no debe resolverse en la presente sentencia que revisa una medida cautelar, porque esa cuestión corresponde al estudio de fondo del procedimiento sancionador, donde se determinará la infracción que, en su caso, podría imponerse y la gravedad de la conducta denunciada.

Al respecto, el artículo 13, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia electoral nacional establece que: “Si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos/as a cargos de elección popular debidamente registrados/as por cada partido político no realizan actos de

precampaña electoral interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley”.

En este sentido, las previsiones referidas establecen la posibilidad de que se difundan **promocionales genéricos** cuando no se lleva a cabo un proceso de selección interno que implique precampaña, de lo cual no se deriva (ni bajo un criterio gramatical, sistemático o funcional de interpretación) una prohibición expresa para que los partidos que sí llevan a cabo dicho proceso utilicen su tiempo de radio y televisión para la transmisión de **mensajes genéricos**, máxime si se identifica la etapa de precampaña.

De esta forma, el análisis preliminar de los promocionales (materia de una cautelar) debe realizarse de manera cuidadosa evitando identificar de forma injustificada la noción de “*promocionales genéricos*” de los partidos con aquellos “*mensajes genéricos*” presentados como parte de una estrategia de propaganda en la etapa de precampaña.

Por el contrario, de una interpretación de la normativa aplicable a la luz del marco constitucional y convencional aplicable, se estima que aun cuando, como en el caso, exista más de un precandidato, los partidos pueden válidamente pautar promocionales de contenido genérico o con mensajes genéricos, que aborden temas de interés general, a condición de que no signifique o implique un posicionamiento anticipado indebido o una violación directa o inmediata, que por su urgencia o irreparabilidad, justifique la adopción de las medidas cautelares.

Aunado a lo anterior, es preciso indicar que, la interpretación sistemática y, por ende, armónica de la normativa electoral del Estado de Nayarit, en particular los

artículos 122¹³ 119¹⁴ y 143,¹⁵ fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit,¹⁶ apoya las consideraciones anteriores en el sentido de que, aun cuando exista más de un precandidato, como en el caso, el partido de que se trata ejercerá sus derechos de acceso a radio y televisión, pudiendo difundir promocionales en el que se aborden temas de interés general, ya que no existe limitante legal alguna en ese sentido.

2.2. Consideraciones conforme a la legislación de Nayarit

¹³ “Artículo 122.- Los partidos políticos y precandidatos que no realicen precampañas, tendrán derecho a que se les asigne espacios en la radio y televisión, pero solo podrán difundir la campaña institucional del partido, absteniéndose de promocionar a persona alguna.”

¹⁴ “Artículo 119.- Las precampañas realizadas por los precandidatos registrados, comprenden, el conjunto de actividades llevadas a cabo por los ciudadanos dentro de los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos o coaliciones, con el propósito de alcanzar la postulación a un cargo de elección popular.

Ningún ciudadano podrá realizar este tipo de actividades, tales como reuniones públicas, marchas, asambleas, publicidad impresa o en los medios de comunicación social, así como cualquiera otra tendiente a lograr un posicionamiento ante la sociedad o reconocimiento de su persona para ocupar una postulación a cargo de elección popular, fuera de los períodos establecidos por esta ley y sin que haya sido formalmente registrado como aspirante.

El precandidato único, una vez habilitado mediante aviso que haga el partido político o coalición al Instituto Estatal Electoral, estará en condiciones de realizar actos de precampaña, con el objeto de dar a conocer su propuesta ideológica personal y ser conocido por la militancia de su partido o coalición, para ser postulado como candidato.”

¹⁵ “Artículo 143.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:

[...]

II. Precampaña electoral, al conjunto de actividades que realizan los partidos políticos, sus militantes, simpatizantes y los precandidatos debidamente registrados por cada instituto político, a efecto de obtener la candidatura a cargos de elección popular, que se realiza dentro de los plazos establecidos en el presente ordenamiento;

III. Acto de precampaña, a las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellas actividades en las que los precandidatos registrados, partidos políticos, militantes o cualquier otra persona vinculada a los anteriores, se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objeto de obtener su respaldo para ser postulados o postular como candidatos a cargos de elección popular a determinadas personas, dentro de los plazos legales;

[...].”

¹⁶ A diferencia de lo que ocurre en otras entidades federativas, como en Coahuila, donde hay una regulación expresa diferente, por ejemplo, en el artículo 169, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila.

Adicionalmente, los suscritos magistrados consideramos que, en el contexto normativo del Estado de Nayarit, un spot de radio o televisión, pautado durante el periodo de precampaña cuyo mensaje alude a algún tema de interés general que es objeto de debate o deliberación pública, **no trastoca, por ese simple hecho, alguna regla o principio en materia electoral** y por tanto no justifica la adopción de medidas cautelares, por lo siguiente:

a) Porque no existe una prohibición expresa para que los precandidatos aludan a temas que son objeto de debate público

En efecto, de la revisión de la legislación nayarita no se advierte alguna previsión expresa en ese sentido.

Por el contrario, el artículo 135, apartado B, fracción III, de la Constitución Política de la mencionada entidad federativa señala que en la propaganda política o electoral se privilegiará la difusión de la ideología, principios, propuestas de los partidos o candidatos, el respeto a las instituciones o la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del poder público.

En forma manifiesta, sólo se prohíbe que partidos, precandidatos o candidatos realicen expresiones que calumnien a las personas.

Además, en términos del numeral 143 fracción III, de la Ley electoral local, los mensajes de precampaña pueden dirigirse no solo a afiliados, militantes o simpatizantes, sino al “**electorado en general**”.

En ese sentido, incluso la identificación de que se trata de propaganda de precampaña o dirigida sólo a la militancia no es exigible de manera expresa en el Estado de Nayarit, y por tanto, cualquier consideración de sus alcances debe ser analizada en el fondo del procedimiento, al no resultar manifiesta o evidente la ilicitud de la conducta.

b) Porque si bien es cierto que en el periodo de precampaña no pueden realizarse *actos propios de una campaña*, ello no significa que esté prohibido que los precandidatos aborden temas de interés general o que son objeto de deliberación

Es cierto que conforme a la legislación de Nayarit los actos de precampaña se definen como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellas actividades en las que los precandidatos registrados, partidos políticos, militantes o cualquier otra persona vinculada a los anteriores, **se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general**, con el objeto de obtener su respaldo para ser postulados o postular como candidatos a cargos de elección popular a determinadas personas, dentro de los plazos legales¹⁷.

Sin embargo, el hecho de que los actos de propaganda se definan a partir de las actividades anteriores, no significa que otras actividades o posibilidades que no aparecen en ese listado estén prohibidas, pues no se advierte que la enumeración de conductas sea limitativa.

Dicho en otros términos, podría admitirse que la definición de actos de precampaña previsto en la legislación de Nayarit puede interpretarse, cuando menos, de dos formas:

- a) Que la definición de actos de precampaña **prohíbe todos los contenidos** que no se refieran a cuestiones internas de los partidos.
- O bien:
- b) Que están prohibidos **solo los contenidos que supongan actos propios de la campaña.**

Adoptar la primera postura, sin una restricción legal clara en ese sentido, implica restringir la libertad de los partidos para definir los contenidos de sus pautados, sin considerar que pueden existir múltiples contenidos que **no son propios de una precampaña pero que no afectan la equidad en la contienda ni suponen “actos de campaña”**.

¹⁷ Artículo 143, fracción II, de la Ley Electoral Local.

Tal concepción podría implicar prohibir la difusión de ideas de interés general, con la consecuente limitación del debate público, sin que con ello necesariamente se proteja un principio constitucional valioso o especialmente relevante para el proceso comicial.

Adicionalmente, tal postura tiene el inconveniente de impedir que los partidos y sus precandidaturas se manifiesten sobre cuestiones de carácter general respecto de los cuales puede existir un interés particular de los militantes, incluso para definir, en su caso, cual es la mejor alternativa entre las diferentes precandidaturas.

Tales consideraciones, en principio, atendiendo al contexto normativo de Nayarit, corresponden al análisis de fondo del asunto, pues, como se destacó no existe una evidencia de ilicitud que haga necesaria la medida cautelar.

Adicionalmente, considerar procedente la adopción de medidas cautelares cuando existen dos precandidaturas implica, como se advierte del propio acuerdo impugnado, que el partido político deba sustituirlos por otros.¹⁸ Tal sustitución puede suponer que se pauten promocionales genéricos o bien que se pauten promocionales de la otra precandidatura contendiente, con el efecto de que solo se promocióne a ésta candidatura.

Si se considera que no se pueden pautar promocionales genéricos en etapa de precampaña habiendo dos o más precandidaturas, se caería en un contrasentido y si, por otra parte, se pauta sólo a un precandidato se puede generar una

¹⁸ En el acuerdo impugnado, entre los efectos de la medida cautelar ordenada está el siguiente: "Ordenar al partido político MORENA que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a seis horas, los promocionales denominados "Gasolinazo Nayarit", versión televisión, clave V-00119-17) y "Gasolinazo precandidato Nayarit", versión radio, clave RA-00134-17), aperebiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva." Lo anterior con fundamento en el artículo 42, párrafos 4 y 6, y 64, párrafo 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

desigualdad en la contienda interna y una sobreexposición de una precandidatura frente a la etapa de campañas.

Por lo tanto, mientras no exista una norma que así lo disponga o una evidente violación a las normas aplicables de la propaganda electoral en periodo de precampaña, no se justifica la adopción de medidas cautelares ante promocionales de precampaña con mensajes relacionados con temas de interés general, máxime cuando, como en el caso, se identifica el nombre de algún precandidato y se especifica expresamente que se dirige a militantes o simpatizantes.

Ello porque se debe maximizar el derecho de información de la militancia y de la ciudadanía respecto de temas de interés general cuando no existe una violación manifiesta que justifique la adopción de medidas cautelares.

2.3. Aplicación de las normas anteriores al caso concreto

En la especie, el partido político MORENA pautó los siguientes promocionales en radio y televisión:

Televisión







Radio

RA00134-17 “Gasolinazo precandidato Nayarit”

Radio

AUDIO
<ul style="list-style-type: none"> • Voz de mujer: Propaganda de Francisco Turón Hernández, Precandidato a Gobernador, dirigido a simpatizantes y militantes de MORENA. <p>Habla Andrés Manuel López Obrador, Presidente Nacional de MORENA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Andrés Manuel López Obrador: Es claro que no todos somos iguales. Ahora con lo del gasolinazo, los legisladores de MORENA fueron los únicos que no votaron por los aumentos en los precios de los energéticos. También está quedando de manifiesto que los de la mafia del poder no quieren dejar de robar, por eso tenemos que unirnos, vamos a lograr, entre todos, el renacimiento de México. <ul style="list-style-type: none"> • Voz mujer: MORENA, la esperanza de México.

En tales condiciones, en un examen preliminar y cautelar, como se indicó, a juicio de los suscritos, le **asiste la razón** al partido recurrente, porque, de un análisis del contexto integral e intertextual de los promocionales denunciados, se considera que, en la especie, se trata de promocionales de contenido genérico que abordan temas de interés general, tales como el aumento a los precios de la gasolina, que no significa ni implica un posicionamiento anticipado indebido o una violación directa o inmediata al principio constitucional de equidad, que por su urgencia o irreparabilidad, justifique la adopción de la medida cautelar decretada, máxime que, de los promocionales, en sus dos versiones (radio y televisión), se advierte que se identifica expresamente, por su nombre, a uno de los precandidatos del partido y se especifica que se trata de la etapa de precampaña.

Por las razones expuestas es que consideremos que debió revocarse el acto reclamado.

SUP-REP-28/2017

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN