

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-3/2012

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**TERCEROS INTERESADOS:**  
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO DEL TRABAJO Y MOVIMIENTO CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIO:** ENRIQUE FIGUEROA AVILA

México, Distrito Federal, a diecinueve de enero de dos mil doce.

**VISTOS** para resolver los autos del recurso de apelación radicado en el expediente cuya clave de registro es **SUP-RAP-3/2012** promovido por el Partido Acción Nacional en contra del *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en atención al oficio remitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al incidente de aclaración de oficio en el expediente SUP-JRC-0309/2011”*; y,

**R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda y de las constancias de autos, se advierten los antecedentes siguientes:

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

**a)** El veintidós de diciembre de dos mil once, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, presentó escrito y un cuestionario para que, de oficio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aclarara la sentencia dictada el veintiuno anterior en el expediente SUP-JRC-309/2011.

**b)** Mediante incidente de aclaración de oficio de sentencia, el veintitrés de diciembre del año próximo pasado, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó remitir el escrito presentado por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de que resolviera la consulta planteada conforme a Derecho procediera. En esa misma fecha el promovente fue notificado de dicho acuerdo.

**c)** En sesión extraordinaria del veintiséis de diciembre de dos mil once, que concluyó a las cero horas con treinta minutos del día veintisiete siguiente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG474/2011 denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL CIUDADANO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN ATENCIÓN AL OFICIO REMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA SENTENCIA RECAÍDA AL INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE OFICIO EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-0309/2011". Dicho acuerdo le fue notificado al partido actor el mismo día veintisiete.

**II. Recurso de apelación.** Los principales datos son:

**a)** El veintiocho de diciembre de dos mil once, el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso recurso de apelación en contra de la determinación anterior.

**b)** El dos de enero de dos mil doce, se recibió en esta Sala Superior el expediente formado con motivo del presente recurso de apelación, remitido por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, al cual adjuntó el informe circunstanciado y las constancias de publicidad del mismo y en la misma fecha, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente SUP-RAP-3/2012, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c)** En su oportunidad, al no advertir causa alguna de improcedencia, se determinó: admitir a trámite la demanda del recurso de apelación, proveer sobre las pruebas ofrecidas y al no existir trámite por desahogar, declarar cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar resolución; y,

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los

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

artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3º, párrafo 2, inciso b), 4º, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional en contra del Acuerdo CG474/2011 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria del veintiséis de diciembre de dos mil once y que concluyó a las cero horas con treinta minutos del día siguiente, mediante el cual dicha autoridad dio respuesta a la consulta formulada por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador. Lo anterior, en acatamiento al mandato judicial de esta Sala Superior adoptado en la determinación del veintitrés de diciembre del año próximo pasado, recaída al incidente de aclaración de oficio de sentencia formulado en el juicio de revisión constitucional electoral identificado bajo la clave alfanumérica SUP-JRC-309/2011.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** Se deben tener por satisfechos, de conformidad con los razonamientos siguientes:

**a) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, contiene el nombre, domicilio y firma del representante autorizado, se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable, al igual que hechos y agravios.

**b) Oportunidad.** La interposición del recurso se considera oportuna, toda vez que por lo que respecta a la impugnación del acuerdo cuyo contenido se reclama, éste le fue notificado personalmente al Partido Acción Nacional el veintisiete de diciembre del año próximo pasado, mientras que el escrito de demanda fue presentado el inmediato veintiocho del citado mes y año, es decir, dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, el cual transcurrió precisamente, del veintiocho al treinta y uno de diciembre del año pasado.

**c) Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran igualmente satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, resulta un hecho notorio que el Partido de la Acción Nacional, es un partido político nacional, por lo que es claro que se encuentra legitimado para promover el recurso de apelación que se resuelve.

Asimismo, el recurso fue promovido por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dado que la demanda es suscrita por el licenciado Everardo Rojas Soriano, cuya personería le es reconocida por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

**d) Definitividad.** También se colma este requisito de procedibilidad, en atención a que el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y que constituye el acto reclamado, no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación que se resuelve, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la invocada ley general.

**e) Interés jurídico.** Se considera que debe tenerse por satisfecho también el cumplimiento de este requisito, porque es un hecho notorio para esta Sala Superior, invocable en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que la parte apelante se trata de un partido político nacional a quien se reconoce el derecho de participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el código federal electoral, en la preparación, desarrollo y **vigilancia** de los procesos electorales federales, en términos de los artículos 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 36, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, en términos del numeral 41, base VI, de la propia Ley Fundamental.

Por tanto, si el Acuerdo combatido guarda relación con las actividades que pueden o no realizar los “precandidatos únicos” en la etapa de precampañas federales relacionadas con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entonces es inconcuso que a dicho partido político le asiste el interés jurídico necesario para promover el presente medio de

impugnación, a fin de que esta máxima autoridad jurisdiccional en la materia, atendiendo a los agravios planteados, verifique la constitucionalidad y legalidad de la citada determinación administrativa-electoral federal.

Toda vez que la autoridad responsable no hace valer causa alguna de improcedencia o sobreseimiento ni esta Sala Superior advierte de oficio la actualización de alguna, se procede al estudio de la controversia planteada.

**TERCERO. Acto impugnado.** El Acuerdo CG474/2011 dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es del tenor literal siguiente:

“[...]

#### **ANTECEDENTES**

I.- Mediante escrito presentado en fecha 22 de diciembre de 2011, ante la Oficialía de Partes de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el C. Andrés Manuel López Obrador, por propio derecho, solicitó *“...que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aclare de oficio la sentencia dictada el día 21 de diciembre de 2011 en el expediente SUP-JRC-0309/2011 y me tenga por presentado formulando cuestionario en los términos de los artículos 8 y 17 de la Constitución a fin de que la sentencia recaída en el expediente al rubro sea exhaustiva y completa y constituya un referente en la actuación de los precandidatos únicos a nivel federal y local”*.

II. Con fecha 22 de diciembre del año en curso, la solicitud se turnó a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza.

III. Mediante Acuerdo de fecha 23 de diciembre del año que transcurre, por unanimidad de votos, con ausencia de los magistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar los demás Magistrados de la Sala Superior ordenaron remitir el escrito presentado por el C. Andrés Manuel López Obrador, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para lo siguiente:

*“Luego entonces, si como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta Resolución, Andrés Manuel López Obrador pretende se establezcan en forma precisa los derechos y obligaciones de los precandidatos únicos, lo procedente es remitir el escrito presentado ante este órgano jurisdiccional al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que éste determine lo que en Derecho proceda.*

*En consideración de lo expuesto y fundado, se:*

**A C U E R D A**

*ÚNICO. Se ordena remitir el escrito presentado por Andrés Manuel López Obrador al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de que resuelva la consulta planteada, conforme a Derecho proceda; debiéndose dejar copia certificada del ocurso de mérito en el expediente en que se actúa.”*

IV. Mediante Oficio número SGA-JA-3941/2011, de fecha 23 de diciembre de 2011, se notificó a las veinte horas con veintitrés minutos, el Acuerdo mencionado con antelación.

V. En atención al mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo General procede a emitir la siguiente:

**RESPUESTA**

1. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, incisos a) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General es competente para expedir y aprobar los Acuerdos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones.

2. Que en la sentencia recaída al Incidente de Aclaración de Oficio de Sentencia, incoado en el expediente SUP-JRC-309/2011 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expuso que el Consejo General está en aptitud legal de definir y reglamentar las cuestiones inherentes a los precandidatos únicos.

3. Que dicho órgano jurisdiccional estimó que su regulación jurídica le impide realizar pronunciamientos que no se encuentren vinculados con algún medio de impugnación, por ende, remite al Consejo General la consulta formulada por ciudadano Andrés Manuel López Obrador, a fin de que este Consejo emita una respuesta al respecto.

4. Que el escrito suscrito por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador se encontró encaminado a solicitar una aclaración a la sentencia emitida en el Juicio de Revisión

Constitucional SUP-JRC-309/2011, toda vez que en ésta se establecía una serie de pronunciamientos respecto de la figura de los precandidatos únicos, respecto de la legislación del estado de Yucatán y, en particular con relación a la reforma al **Reglamento para los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el estado de Yucatán.**

5. Los cuestionamientos concretos que formuló el ciudadano y sobre los cuales, el órgano jurisdiccional señalado con antelación ordena que el Consejo emita una respuesta son los siguientes:

*¿Cómo garantiza la libertad de expresión y de asociación un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución?*

*¿Cómo garantiza el principio de equidad el precandidato único en relación con precandidatos de otros partidos que sí tienen exposición pública, con imagen y nombre, frente a terceros o ciudadanos en general medios de comunicación electrónica y en tiempos del Estado administrados por el IFE?*

*¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el período de precampaña?*

*¿Qué características deben tener los mítines o encuentros del precandidato único, deben realizarse en espacios públicos o cerrados? ¿Sólo con militantes y simpatizantes de los partidos de su coalición y atendiendo a los procedimientos de selección de su precandidatura en cada partido?*

*¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el IFE?*

*¿Puede el precandidato único participar en foros o seminarios de análisis de los problemas nacionales en universidades o en otras instituciones públicas o privadas?*

*¿Puede el precandidato único tener encuentros con asociaciones afines a la militancia de los partidos que lo postulan?*

*¿Puede el precandidato único plantear en sus entrevistas o mítines problemas de carácter nacional? ¿Qué tipo de cuestiones puede plantear en los mítines o en reuniones? ¿Se puede referir a cuestiones de la coyuntura nacional?*

¿Puede el precandidato único debatir con militantes de los partidos que los postulan?

¿El precandidato único puede acompañar a los precandidatos a diputados y senadores de los partidos que lo postulan a sus giras y mítines? ¿Qué actividades puede realizar en esas circunstancias?

6. Que atendiendo a lo que el promovente solicitó así como a los planteamientos formulados a la Sala Superior, mismos que se encuentran explícitos en la sentencia que por esta vía se acata, en primer lugar se estima necesario indicar lo siguiente:

Pese a que el ciudadano Andrés Manuel López Obrador solicitó al máximo órgano jurisdiccional un pronunciamiento referente a “la actuación de los precandidatos a nivel federal y local”, y que la Sala Superior de dicho órgano ordenó a este Consejo General dar respuesta; en apego al principio de legalidad y a la competencia que tiene asignada el Instituto Federal Electoral, el presente pronunciamiento **se circunscribe al ámbito federal**, sin que pueda entenderse extensivo a lo local, pues ello, en su caso corresponde a las autoridades electorales locales, en atención al régimen de competencias que sobre la materia establecen los artículos 41 y 116 constitucionales. Por lo que un alcance contrario, podría significar una invasión de competencias. En este sentido, en todo caso, le es aplicable a los precandidatos del nivel local, exclusivamente lo relativo al acceso en radio y televisión, dado que la propia Constitución federal, establece que el Instituto Federal Electoral es autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Es necesario hacer énfasis no solo en la clara diferencia de ámbitos sino también, en relación a la pluralidad normativa que rige en el ámbito local. En efecto, no estamos sólo ante ámbitos competenciales diferentes, sino también ante ámbitos normativos distintos y que, en muchas ocasiones, como es el caso de Yucatán, divergen a su vez de otras leyes en otras entidades.

Por lo indicado, aun y cuando, se esté en presencia de un acatamiento, se ha estimado necesario delimitar el ámbito de competencia de este Instituto.

### **CONSIDERACIONES**

Una vez dicho lo anterior, se estima pertinente analizar las razones que motivaron la reforma constitucional y legal del año 2007 y 2008, misma que representó un reto por construir un tipo de campaña electoral y un nuevo modelo de comunicación política en México

Esa reforma, a través de múltiples y diversas disposiciones, crea el primer marco regulatorio de carácter general para las contiendas internas de los partidos políticos, de modo que se cumplan los siguientes propósitos:

Prohibir la contratación y adquisición de espacios en la radio y la televisión por parte de precandidatos o aspirantes a los cargos de elección popular

Propiciar que los mensajes electorales cursen exclusivamente a través de los tiempos del Estado mexicano en la radio y la televisión

Fortalecer la democracia interna de los partidos

Por tanto, fortalecer los órganos internos de decisión, arbitraje y resolución de conflictos

Reducir los gastos implicados en las contiendas internas

Propiciar condiciones equitativas entre los militantes o ciudadanos que disputan las candidaturas para los diferentes cargos de elección popular

Y todo ello, en el marco del ejercicio de la mayor libertad de expresión, asociación, discusión y crítica

Buscando tales fines, fueron reformados la Constitución y la legislación federal. De modo especial, la estructura y la regulación de las precampañas se expresa en los siguientes apartados del Código Electoral:

El libro segundo (título segundo)

El libro segundo (título tercero),

El libro quinto (título segundo)

El libro séptimo (título primero) que introduce, por primer vez en la historia del derecho electoral mexicano, las figuras de las precampañas y de los precandidatos.

Este conjunto de normas que deben ser armonizadas y leídas en su conjunto, tienden a forjar un contexto de libertad y de equidad que debe ser observado, y es obligación de las autoridades electorales, modular y conjugar en todo momento ambos valores, sin sacrificar uno por el otro. De ahí que la creación de criterios –lo que se puede y no se puede hacer en

las distintas etapas del Proceso Electoral- sea siempre una tarea en constante elaboración, discusión y desarrollo.

Así las cosas, el Proceso Electoral debe entenderse como una sucesión de fases distintas que en su despliegue, van imponiendo nuevas restricciones, de suerte que antes de él, quedan fuera del alcance de la autoridad electoral, las acciones de propaganda de políticos, funcionarios, personalidades o ciudadanos. Una vez que empieza el Proceso Electoral, algunas restricciones y disposiciones se activan, y éstas se van ensanchando conforme avanza la contienda. Al llegar a la campaña solo partidos y candidatos pueden hacer propaganda y solo ellos pueden formar parte del debate electoral. Lo que es más, tres días antes de la Jornada Electoral, ni siquiera partidos y candidatos, pues se entra en el periodo de reflexión ideado por la ley. Esta interpretación, **atenta a la temporalidad**, parece ser la única que puede brindar razonabilidad y coherencia a los propósitos de la Constitución y de la ley.

Es importante destacar la normativa electoral federal aplicable. En virtud de que la consulta se refiere al régimen de derechos y obligaciones de los precandidatos únicos, es necesario precisar el conjunto de disposiciones jurídicas aplicables.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 41, entre otras cosas, que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a una serie de bases. Dentro de esas bases se establece que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral. Para mejor referencia a continuación se transcribe la parte conducente de la Base I:

***Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

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

*I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral. Los partidos políticos nacionales*

*tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.*

Ahora bien, respecto de los procedimientos internos y actos de precampaña, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece:

***“Titulo segundo***

***De la constitución, registro, derechos y obligaciones***

***Capítulo primero***

***Del procedimiento de registro legal***

***Artículo 27***

*1. Los Estatutos establecerán:*

*a) (...)*

*d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;*

*e) al g) (...)*”

***“Titulo tercero***

***Del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos***

***Capítulo primero***

***Del acceso a la radio y televisión***

***Artículo 57***

*“1. A partir del día en que, conforme a este Código y a la Resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

*(...)*

Más adelante, el propio Código desarrolla el marco de las precampañas del siguiente modo:

***Capítulo primero***

***De los procesos de selección de candidatos a cargos  
de elección  
popular y las precampañas electorales***

**Artículo 211**

*Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los Reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.*

*....”*

De la disposición antes transcrita se desprende que las precampañas son procesos de la vida interna de los partidos y lo que ocurra en ellas debe ser conocido en primer lugar por las estructuras partidistas mismas. Continúa el artículo señalando lo siguiente:

*“2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la Jornada Comicial interna, conforme a lo siguiente:*

*a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.*

*(...)*

*c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.*

Inmediatamente, en el artículo 212 se define el periodo singular de las precampañas de los partidos políticos:

*“1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*

*2. Se entiende por actos de precampaña electoral 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 en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*

*3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código 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.*

Y finalmente, el Código coloca una restricción importante:

*5. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.*

Así las cosas, desde el estricto punto de vista de la ley, las precampañas son:

Un periodo específico del Proceso Electoral;

Regulado en primer lugar por las propias instancias partidistas;

En el que se dirimen y definen las candidaturas de los partidos;

Que deberán transcurrir en un mismo periodo para todos ellos;

Cuyo desarrollo incluye todo tipo de actividades de proselitismo y

Que pueden ser dirigidas a afiliados, simpatizantes o al electorado en general.

Este es el marco general de las precampañas federales en México, según el Código Electoral, con una restricción adicional y no menos fundamental, citada también en el artículo 211:

*“5) Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato, o en su caso con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Federal Electoral negará el registro legal del infractor”.*

Asimismo, el artículo 344 del multicitado Código Electoral, perteneciente al libro séptimo relativo a las faltas electorales y las sanciones aplicables a los precandidatos dice:

*1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:*

*a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*

*b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por este Código;*

- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;*
- d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en este Código;*
- e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General; y*
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.*

Así las cosas, la causal permanente que amerita sanción del Instituto, es la compra o adquisición en radio y televisión. La otra causal explícita es la comisión de actos anticipados de campaña, que se deducen de la propia ley y que son aquellos que hacen parte consustancial de la campaña, como son llamar al voto para la elección constitucional y la exposición de la plataforma electoral cuyo registro ocurrirá la primera quincena de febrero.

El propio Reglamento de Quejas, en su artículo 7, párrafo 2 dispone qué se entiende por actos anticipados de campaña:

*“2. Se entenderá por actos anticipados de campaña: Aquellos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus afiliados o militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados, para dirigirse a la ciudadanía, presentar y promover una candidatura y/o sus propuestas, para obtener su voto a favor de ésta en una Jornada Electoral, siempre que acontezcan previo al inicio de las campañas electorales respectivas.”*

También en la jurisprudencia intitulada ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS, se precisa que no constituyen actos anticipados de campaña aquéllos que se realicen al interior del partido, siempre que no realicen difusión de plataforma electoral ni pretendan la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

## SUP-RAP-3/2012

Mientras, durante el periodo de precampañas, los aspirantes tienen la libertad de decir, participar, criticar si saben respetar esas prohibiciones. En tanto la política y sus mensajes transcurran por los tiempos legítimos del Estado, se preserva, no sólo la legalidad, sino también la libertad de expresión, discusión y crítica, ingredientes que son a su vez, componente central de la vida democracia.

Ahora bien, durante el transcurso del Proceso Electoral 2011-2012, se han resuelto diversas sentencias por parte de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como es el caso del SUP-JRC-169/2011 relativo a la elección del Estado de México, y especialmente, el SUP-JRC-309/2011 relativo a la impugnación interpuesta en contra del Reglamento para los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electoras en el estado de Yucatán, misma que suscitó la consulta que se desahoga.

Es preciso aclarar, sin embargo, que se trata de sentencias que se han emitido en un ejercicio de interpretación de problemáticas específicas resueltas a la luz de normas locales. Por otra parte, se trata de ejecutorias, de las cuales no se han derivado tesis relevantes o de jurisprudencia, por lo cual no son vinculantes para este Instituto.

Además, en el ámbito federal la legislación guarda otra estructura y contiene otras disposiciones. Una vez terminado el tiempo de precampañas, los partidos, los precandidatos o candidatos ya acreditados, entran en otro periodo en el cual no podrán expresarse, especialmente en radio y televisión porque se habrá entrado a la fase de “intercampañas”.

Como se ha demostrado en la presente respuesta, la ley electoral federal no distingue entre precampañas de varios precandidatos y precampañas de precandidato único; a diferencia de la ley electoral de Baja California (cuya interpretación derivó en la acción de inconstitucionalidad 85/2009) en la que una disposición prevé que en el caso de precandidatos únicos, éstos no podrán desplegar ningún acto de precampaña. Pero se insiste: **esa disposición se declaró válida para el ámbito local** (igual que en el caso del Estado de Yucatán), sin que su alcance tenga consecuencias en el ámbito federal.

Ahora bien, el Instituto Federal Electoral pone a disposición del solicitante los argumentos y sentencias que ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en fechas recientes, a través de diversas

resoluciones, y que no obstante, aún no han constituido una jurisprudencia del caso. A continuación se señala lo que la Sala Superior ha interpretado en el SUP-JRC-309-2011:

“A ese fin, resulta pertinente aclarar la forma en que se hará su estudio, iniciando con el análisis del artículo 25, del Reglamento para regular los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el Estado de Yucatán, por tratarse del precepto que autoriza a los precandidatos únicos realizar actos de proselitismo con publicidad exterior. Enseguida se abordara el examen del diverso numeral 24.

El primero de los numerales indicados dispone:

*“ARTICULO 25. Durante los días que los partidos políticos hayan establecido para la celebración de sus precampañas, dentro del plazo determinado para las precampañas de todos los partidos, se permite la realización de actos de proselitismo con publicidad exterior a quienes sean precandidatos únicos o de cualquier modo de selección previsto estatutariamente, siempre y cuando el partido comunique previamente al Instituto de su condición de precandidato, y cumplan con todas las obligaciones de propaganda y actos de precampaña.*

*Los partidos políticos deberán notificar al Instituto incluyendo copia dirigida al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización el listado de sus precandidatos, dentro de los tres días siguientes a la fecha de aprobación de sus órganos competentes.”*

*De las normas de la Constitución Federal, la particular del Estado de Yucatán y de la ley electoral respectiva las cuales fueron transcritas con antelación, en la parte conducente, no se advierte que dichos ordenamientos prevean la posibilidad de que los precandidatos únicos puedan realizar actos de precampaña, porque según se razonó en acápites precedentes, los artículos 188 A y 188 B, del último de los ordenamientos invocados, prevén que los procesos internos para la selección de candidatos son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos; que las precampañas son el conjunto de actos que realizan los*

*partidos, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular; así como que los actos de precampaña tienen por objeto promover la imagen, ideas y propuestas de los aspirantes a candidatos, entre los militantes y simpatizantes de un partido y del electorado en general, con el fin de obtener la nominación como candidato para ser postulado a un cargo de representación popular.*

*Por tanto, resulta palmario que las disposiciones en comento, implícitamente suponen la contienda entre diversos precandidatos o aspirantes.”*

Como puede observarse la posición de la Sala Superior se da respecto del “Acuerdo del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento para regular los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el Estado de Yucatán”, atiende a una impugnación a un Reglamento de carácter local lo cual de ninguna manera se vuelve vinculante con el proceso federal y las normas que a este rigen.

Expuestos los considerandos y el estado general de la discusión, el Consejo General estima pertinente dar respuesta a los planteamientos particulares en los siguientes términos:

### **RESPUESTAS A LA CONSULTA FORMULADA POR EL PRECANDIDATO**

**1.- ¿Cómo garantiza la libertad de expresión y de asociación un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución?**

Para esta autoridad electoral resulta aplicable en forma relevante lo dispuesto por los artículos 1º, 6º, 9º, 35, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos que conforman el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los cuales se obtiene lo siguiente:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado (artículo 6º).

De acuerdo con nuestra Constitución (artículo 9º) todos los ciudadanos de la Republica tienen derecho a reunirse y asociarse con fines políticos.

Es prerrogativa de los ciudadanos asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 35-III)

Ley determinará las formas específicas de intervención en el proceso federal electoral.

La legislación no establece qué pueden y qué no pueden difundir los partidos políticos en su propaganda (excepto lo señalado sobre denigración y calumnia y uso de símbolos religiosos).

Ahora bien, el nuevo artículo 1º de la Constitución establece como obligación de todas las autoridades (incluido el Instituto Federal Electoral) el procurar la interpretación más favorable a los derechos de los individuos (principio pro personae), ello no implica que existan libertades irrestrictas o ilimitadas. Todas las libertades fundamentales, incluidas las de expresión y de asociación aludidas en la pregunta, tienen restricciones intrínsecas (por ejemplo, los derechos de terceros en el primer caso, y el ejercerlas mediante determinados procedimientos –como el de inscribirse a un partido político- en el segundo), y extrínsecas que son determinadas por el contexto en el que se ejercen, como ocurre el tener que ponderarlas con el principio de equidad que rige las contiendas electorales.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han recogido esta tesis al diferenciar entre una limitación subjetiva (en el primer caso), como una limitación objetiva (en el segundo). Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas, son interpretadas de manera lo más amplia posible atendiendo, sin embargo, los principios que la contienda democrática implica, en primera instancia los principios de legalidad y de equidad en la competencia.

A mayor abundamiento, y por lo que hace al derecho de libertad de expresión, los artículos 19, párrafo 3, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 13, parágrafo 2, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen como limitaciones: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y b) la

protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas.

Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas deben ser interpretadas de la manera más amplia posible, atendiendo los principios que la contienda democrática implica. En otras palabras, la vigencia de la libertad en el marco del desarrollo del Proceso Electoral, implica la sujeción de todos los participantes a lo establecido en los ordenamientos legales, con el objeto de evitar la generación de ventajas indebidas entre ellos.

**2.- ¿Cómo garantiza el principio de equidad el precandidato único en relación con precandidatos de otros partidos que sí tienen exposición pública, con imagen y nombre, frente a terceros o ciudadanos en general medios de comunicación electrónica y en tiempos del Estado administrados por el IFE?.**

La equidad se garantiza al establecer límites comunes e iguales a las actuaciones de uno y otro tipo de precandidatos (sean únicos o no). Es decir, las prohibiciones de actos anticipados de campaña son válidas para todos, en primer lugar la adquisición o compra de espacios en radio y televisión. En segundo lugar, evitar hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postularon pues es esa la función de la campaña y no de la precampaña electoral.

**3.- ¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el período de precampaña?**

Debe decirse que el Instituto se encuentra constreñido a respetar la garantía de libertad de expresión y asociación a favor de todos y cada uno de los precandidatos, independientemente del régimen partidista o calidad en la que se encuentren, derivado de su proceso interno.

Por lo que no es posible, ni dable jurídicamente, hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único, pues además, en su caso, si una conducta pudiera o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal 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 posible establecer, es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, lo que constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas, no de precampañas.

**4.- ¿Qué características deben tener los mítines o encuentros del precandidato único, deben realizarse en espacios públicos o cerrados? ¿Sólo con militantes y simpatizantes de los partidos de su coalición y atendiendo a los procedimientos de selección de su precandidatura en cada partido?**

Como se ha expuesto con anterioridad, el artículo 212 define el periodo singular de las precampañas de los partidos políticos, en los siguientes términos:

*“1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*

*2. Se entiende por actos de precampaña electoral 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 en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*

*3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código 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.”*

En todo caso, los precandidatos deberían abstenerse, de realizar un llamado directo y explícito al voto, a favor de sí mismo o de su partido o coalición en elecciones constitucionales.

**5.- ¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el IFE?**

El artículo 49, párrafo 2, del Código Federal Electoral consigna 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, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

Si bien el Código Electoral Federal no prevé el supuesto de la “precandidatura única”, varias sentencias de la Sala Superior

del Tribunal Electoral han tratado este asunto y su tendencia es la de no permitir que los tiempos de radio y televisión - prerrogativa de los partidos y no de los candidatos o precandidatos- no puedan ser utilizadas en el supuesto de los “precandidatos únicos”.

Y no sólo es el Tribunal Electoral. En la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte señaló que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo, no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente.

La Corte sostuvo que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

El Consejo General del IFE, también ha sostenido que las precampañas deben ceñirse exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos de cada partido político o coalición, por lo que es requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, lo contrario va contra la naturaleza de las precampañas. Bien que se presente un precandidato único o, se trate de una designación directa, deviene innecesario realizar actos de precampaña, pues no se requiere promoción de las propuestas debido a que la candidatura esta ya definida

Por tanto, 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.

Dados esos argumentos, el Consejo General del IFE, considera que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña.

**6.- ¿Puede el precandidato único participar en foros o seminarios de análisis de los problemas nacionales en universidades o en otras instituciones públicas o privadas?**

Desde luego, observando la restricción varias veces citada, de no realizar un llamado directo al voto por sí o para su partido o coalición. Mientras el precandidato observe estas restricciones planteadas a lo largo de este documento, referentes a no realizar actos dirigidos a la ciudadanía, para presentar y promover una candidatura y/o su plataforma para obtener su voto a favor de esta en una Jornada Electoral, no existe restricción alguna para asistir o participar en dichos foros.

**7.- ¿Puede el precandidato único tener encuentros con asociaciones afines a la militancia de los partidos que lo postulan?**

Exactamente en el mismo sentido del punto anterior.

**8.- ¿Puede el precandidato único plantear en sus entrevistas o mítines problemas de carácter nacional? ¿Qué tipo de cuestiones puede plantear en los mítines o en reuniones? ¿Se puede referir a cuestiones de la coyuntura nacional?**

Sí. Nadie puede pretender que el debate público sobre cuestiones de interés colectivo se vea inhibido de las opiniones de personalidades relevantes del ámbito político como lo son los precandidatos. Como se ha dicho antes, los precandidatos deberían abstenerse, de realizar un llamado directo y explícito al voto, a favor de sí mismo o de su partido o coalición en elecciones constitucionales.

**9.- ¿Puede el precandidato único debatir con militantes de los partidos que los postulan?**

La vida interna de los partidos político no se suspende, por el contrario, las precampañas son el tiempo de mayor actividad interna y de mayor interacción de la militancia con sus precandidatos, para su elección o designación.

**10.- ¿El precandidato único puede acompañar a los precandidatos a diputados y senadores de los partidos que lo postulan a sus giras y mítines? ¿Qué actividades puede realizar en esas circunstancias?**

El ejercicio del derecho de reunión, así como de la libertad de expresión, implica la posibilidad de que el precandidato único no pueda acompañar a los precandidatos a diputados y

senadores de los partidos políticos a sus giras y mítines, sino también a poder participar de forma activa a través de la emisión de sus pronunciamientos. Sostener lo contrario implicaría una excesiva limitación que no abona en ningún aspecto al correcto desarrollo de un Proceso Electoral sustentados en la vigencia de los principios democráticos.

Todo lo cual es posible, siempre y cuando se atienda, como en los casos previos, a la no comisión de un acto anticipado de campaña, esto es absteniéndose de realizar un llamado directo y explícito al voto, a favor de sí mismo o de su partido o coalición en elecciones constitucionales y evitando expresar las plataformas electorales, pues ambos elementos constituyen una materia de las campañas electorales en sentido estricto.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 41; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, párrafo 2, 38, párrafo 1, inciso a); 48, párrafo 1, inciso a); 49, párrafos 2, 3, 4, 5 y 6; 56, párrafo 1; 57, párrafos, 1, 2, 3 y 4; 65; 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 15, párrafo 5, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral; este Consejo General emite el siguiente:

### **ACUERDO**

**PRIMERO.-** Se instruye al Secretario del Consejo General proceda a notificar a la brevedad al ciudadano Andrés Manuel López Obrador, a los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, el presente Acuerdo, teniéndose por desahogada la consulta formulada, en acatamiento al mandato judicial reseñado en el cuerpo del presente.

**SEGUNDO.-** Se instruye al Secretario del Consejo General proceda a notificar a la brevedad a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]"

**CUARTO. Agravios.** El Partido Acción Nacional, formula contra el Acuerdo impugnado, los agravios que a la letra dicen:

"[...]"

**Hechos:**

1. Mediante escrito presentado en fecha 22 de diciembre de 2011, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el C. Andrés Manuel López Obrador, por su propio derecho, solicitó: *"...que la Sala Superior del Tribunal Electoral*

*del Poder Judicial de la Federación aclare de oficio la sentencia dictada el día 21 de diciembre de 2011 en el expediente **SUP-JRC-0309/2011** y me tenga por presentado formulando cuestionario en los términos de los artículos 8 y 17 de la Constitución a fin de que la sentencia recaída en el expediente al rubro sea exhaustiva y completa y constituya un referente en la actuación de los precandidatos únicos a nivel federal y local”.*

2. Con fecha 22 de diciembre del año en curso, la solicitud se turnó a la ponencia del Magistrado Constanancio Carrasco Daza.

3. Mediante acuerdo de fecha 23 de diciembre del año que transcurre, por unanimidad de votos, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenaron remitir el escrito presentado por el C Andrés Manuel López Obrador, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para lo siguiente:

*“Luego entonces, si como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta resolución, Andrés Manuel López Obrador pretende se establezcan en forma precisa los derechos y obligaciones de los precandidatos únicos, lo procedente es remitir el escrito presentado ante este órgano jurisdiccional al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que éste determine lo que en Derecho proceda.*

*En consideración de lo expuesto y fundado, se:*

**ACUERDA**

*ÚNICO. Se ordena remitir el escrito presentado por Andrés Manuel López Obrador al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de que resuelva la consulta planteada, conforme a Derecho proceda; debiéndose dejar copia certificada del curso de mérito en el expediente en que se actúa”.*

4. Mediante Oficio número SGA-JA-3941/2011, de fecha 23 de diciembre de 2011, se notificó a las 20:23 horas, el acuerdo mencionado con antelación.

5. En fecha 26 de diciembre de 2011, el Consejo General del Instituto Federal Electoral durante sesión extraordinaria urgente, una vez que se discutió y se le engrosaron diversas consideraciones aprobó el: **“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL CIUDADANO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN ATENCIÓN AL OFICIO REMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA SENTENCIA RECAÍDA AL INCIDENTE**

*DE ACLARACIÓN DE OFICIO EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-0309/2011*". Identificado con el número CG474/2011. Aprobado durante la sesión celebrada el pasado 26 de diciembre de la presente anualidad, mismo que me fue notificado con engrosé el día 27 de del mismo mes y año, con los siguientes resolutivos:

**‘ACUERDO.**

**PRIMERO.** *Se instruye al Secretario del Consejo General proceda a notificar a la brevedad a] ciudadano Andrés Manuel López Obrador, a los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, el presente Acuerdo, teniéndose por desahogada la consulta formulada, en acatamiento al mandato judicial reseñado en el cuerpo del presente.*

**SEGUNDO.** *Se instruye al Secretario del Consejo General proceda a notificar a la brevedad a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación’.*

**INTERÉS JURÍDICO.**

La institución política que represento, cuenta con suficiente interés jurídico para hacer valer el presente medio de impugnación a efecto de que se garantice, la vigencia de los principios rectores del proceso electoral, el respeto y la conservación del orden público y la sujeción de los demás actores políticos a la Constitución General de la República y a todas las leyes aplicables en la materia.

En efecto, el interés jurídico de mi representada se satisface a la vista, toda vez que los partidos políticos lo tienen para impugnar actos de la autoridad electoral, en este caso del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que estén directamente relacionados con la preparación de la elección o el desarrollo del proceso electoral, y que pudieran trascender al mismo o afectar los principios que o rigen, como acontece con la aprobación del *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL CIUDADANO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN ATENCIÓN AL OFICIO REMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA SENTENCIA RECAÍDA AL INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE OFICIO EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-0309/2011”*. Identificado con el número **CG474/2011**, ya que sus consideraciones se encuentran indebidamente fundadas y motivadas y carece de congruencia, es decir viola el principio de legalidad rector de la función pública electoral.

El interés jurídico deviene del carácter de “entidad de interés público” otorgado por la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos al partido político que represento; del derecho preponderante que la normatividad le confiere para hacer valer los medios de impugnación electorales y de la naturaleza de orden público que expresamente tienen las normas sustantivas y adjetivas electorales, así como de la corresponsabilidad que tienen los partidos para participar permanentemente en la función estatal de preparar y organizar las elecciones y de vigilar que los principios rectores de la materia electoral se cumplan a cabalidad.

Deviene también del hecho de que la participación de los partidos políticos no se agota en las diversas etapas del proceso electoral, como antes se dijo, y de que la finalidad del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste, entre otras cuestiones, en garantizar que todos y cada uno de los actos de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de **constitucionalidad** y **legalidad**, característica primordial de todo estado democrático de derecho.

Lo anterior ha sido sostenido por esta H. Sala Superior en la tesis relevante denominada: ***'INTERÉS JURÍDICO, LO TIENEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA IMPUGNAR ACUERDOS DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE QUE AUN CUANDO NO ESTÉN DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL PROCESO ELECTORAL PUEDAN TRASCENDER EN ÉL'***. Sala Superior, tesis S3EL 008/2004.

Debe destacarse que es de orden público, por disposición expresa de la ley, el respeto a la legalidad por parte de las autoridades electorales. Especial interés según sus fines y caracteres distintivos tienen los partidos políticos en el efectivo cumplimiento de las normas aplicables en materia electoral, por cuyo incumplimiento no se ha establecido acción jurídico procesal a favor de sujeto alguno individualmente determinado mediante la cual pueda dejarse sin efectos el acto jurídico reclamado, siendo así que el legislador previó la posibilidad de acudir ante el órgano jurisdiccional competente a efecto de revisar el cumplimiento del principio de legalidad en la emisión de todo acto o resolución electoral, razones que revelan y ponen de manifiesto el interés jurídico de mi representado para promover el presente medio de impugnación.

Por lo que, si en franca violación del orden jurídico, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprueba un acuerdo que implican el establecimiento de parámetros y pautas de conducta respecto de precandidatos debidamente registrados ante diversos partidos políticos, durante la etapa de precampaña, poniendo en riesgo la certeza y legalidad que debe imperar en la función pública electoral, es claro que interesa a los partidos políticos intervenir ante el órgano jurisdiccional competente para garantizar los derechos que pueden verse vulnerados.

Bajo esta premisa, si bien el acuerdo que se objeta se trata de la respuesta que la autoridad administrativa electoral emite específicamente a un precandidato, resulta cierto decir que dicha respuesta implica una serie de criterios aplicables en forma general durante el periodo de precampañas electorales, mismas que tiene ínfima relación con la vigencia del principio de equidad en la competencia electoral en el presente proceso electoral federal ordinario 2011-2012, particularmente para la elección del Titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

En efecto, tal y como lo señala el acuerdo que por esta vía de impugna en el apartado denominado "Consideraciones" (página 6) se trata de la creación de criterios:

Este conjunto de normas que deben ser armonizadas y leídas en su conjunto, tienden a forjar un contexto de libertad y de equidad que debe ser observado, y es obligación de las autoridades electorales, modular y conjugar en todo momento ambos valores, sin sacrificar uno por el otro. **De ahí que la creación de criterios -lo que se puede y no se puede hacer en las distintas etapas del Proceso Electoral-** sea siempre una tarea en constante elaboración, discusión y desarrollo.  
Énfasis añadido.

Esto se desprende también de lo sostenido por este máximo órgano jurisdiccional electoral, mediante las tesis de jurisprudencia y tesis relevante, visibles a fojas 155 a 157 y 605 a 606 de la compilación oficial "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002", que llevan por rubro: **"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES"** y **"PARTIDOS POLÍTICOS. INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE LA ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL"**.

De ahí, el interés jurídico de mi representada, para solicitar a esta Honorable Sala Superior la procedencia del presente juicio y revoque en la parte conducente el acuerdo impugnado.

Ello en virtud de que es lesivo de diversas disposiciones constitucionales y legales, por lo que causa los siguientes agravios:

**Agravios.**

**Único:**

**Concepto del agravio.** Lo constituye el acuerdo identificado con el número y rubro siguiente **CG474/2011 "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA**

*PLANTEADA POR EL CIUDADANO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN ATENCIÓN AL OFICIO REMITIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA SENTENCIA RECAÍDA AL INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE OFICIO EN EL EXCEDIENTE SUP-*

*JRC-0309/2011.*” Se impugna dicha determinación con excepción de la respuesta a la pregunta número cinco.

**Artículos Constitucionales violados:** Con el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral se conculcan en perjuicio de la sociedad, en general y de los intereses jurídicos del partido político nacional que represento los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Concepto del agravio.** Causa agravio a la sociedad en general y al partido político que represento el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo anterior en virtud de la violación al principio de legalidad a que está constreñida toda autoridad electoral al momento de emitir sus acuerdos o resoluciones. En efecto, carece de la debida fundamentación y motivación e acuerdo que se impugna, derivado de una interpretación incorrecta de diversos preceptos constitucionales y legales tal y como en párrafos ulteriores se demostrará. El acuerdo que se impugna incurre en la debida congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

En efecto, el acuerdo que se objeta carece de la debida fundamentación y motivación por que no realiza un estudio ponderativo de la normativa implicada y aplicable a fin de estar en aptitud de dar una respuesta que garantice la plena vigencia del principio de equidad en la competencia electoral.

Es así que la resolución impugnada viola los principios de Legalidad, Exhaustividad y Congruencia, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 17, 41 y 116, bajo los siguientes razonamientos:

El artículo 14 constitucional establece:

*‘Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.*

[...].

El artículo 16 constitucional establece:

***‘Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, **sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal** del procedimiento.*

*Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.*

[...].

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual tiene el siguiente texto:

***‘Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de **manera pronta, completa e imparcial**. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*

*Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación,*

*asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.*

*Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil'.*

De los preceptos constitucionales se establece el principio de Legalidad consistente en la garantía formal para que los ciudadanos y **las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley**, de tal manera que **no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias** al margen del texto normativo.

Del Principio de Legalidad constitucional se pueden extraer los siguientes elementos:

1. Constar por escrito. Dicho elemento consiste en que todo acto de autoridad que pueda afectar de alguna manera la esfera jurídica de los ciudadanos o de las agrupaciones políticas debe constar por escrito;
2. Emanar de Autoridad competente. Tal elemento reviste que para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica es necesario que emane de una autoridad competente, entendida la competencia como el conjunto de facultades y atribuciones con el que el ordenamiento jurídico inviste a una determinada autoridad, cuya existencia, organización y funcionamiento están previstos en el propio conjunto normativo; y
3. La motivación y fundamentación. La motivación debe entenderse como el señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que han determinado a la autoridad a emitir el acto, y la fundamentación en el entendido de la invocación del precepto jurídico que la autoridad considera aplicable al caso particular.

En este orden es necesario admitir que la falta de alguno de los elementos acarrea que el acto emitido por la autoridad responsable, puede configurarse que éste carezca de eficacia jurídica y por tanto es ilegal.

En efecto, lo indebido de la fundamentación y motivación de la respuesta que se impugna en esta vía, estriba en que la responsable omite tomar en cuenta la **equidad** como principio electoral, el cual fue determinante en la reforma reciente que en materia electoral se llevó cabo en el 2007 y que con anterioridad la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se había pronunciado en el sentido de que es necesario el cumplimiento de todos y cada uno de los principios constitucionales a fin de que una elección pueda considerarse como válida. Tal y como se desprende de las jurisprudencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro “*ELECCIONES PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA*”, es fundamental para la democracia que en los procesos electorales en las precampañas y campañas prevalezca el principio de equidad entre los partidos políticos.

Ahora bien, tal violación al principio de legalidad se concretiza en las argumentaciones desarrolladas por la responsable en el apartado denominado “Consideraciones” (paginas 13 a 16) del acuerdo impugnado, que en la parte conducente señalan lo siguiente:

*‘También en la jurisprudencia intitulada ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS, se precisa que no constituyen actos anticipados de campaña aquéllos que se realicen al interior del partido, siempre que no realicen difusión de plataforma electoral ni pretendan la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.*

*Mientras, durante el periodo de precampañas, los aspirantes tienen la libertad participar, criticar si saben respetar esas prohibiciones. En tanto la política y sus mensajes transcurran por los tiempos legítimos del Estado, se preserva, no sólo la legalidad, sino también la libertad de expresión, discusión y crítica, ingredientes que son a su vez, componente central de la vida democrática.*

*Ahora bien, durante el transcurso del Proceso Electoral 20011-2012, se han resuelto diversas sentencias por parte de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como es el caso del SUP-JRC-169/2011 relativo a la elección del Estado de México, y especialmente, el SUP-JRC-309/2011 relativo a la*

*impugnación interpuesta en contra del Reglamento para los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el estado de Yucatán, misma que suscitó la consulta que se desahoga.*

*Es preciso aclarar, sin embargo, que se trata de sentencias que se han emitido en un ejercicio de interpretación de problemáticas específicas resueltas a la luz de normas locales. Por otra parte, se trata de ejecutorias, de las cuales no se han derivado tesis relevantes o de jurisprudencia, por lo cual no son vinculantes para este Instituto.*

*Además, en el ámbito federal la legislación guarda otra estructura y contiene otras disposiciones. Una vez terminado el tiempo de precampañas, los partidos, los precandidatos o candidatos ya acreditados, entran en otro período en el cual no podrán expresarse, especialmente en radio y televisión porque se habrá entrado a la fase de “intercampañas”.*

*Como se ha demostrado en la presente respuesta, la ley electoral federal no distingue entre precampañas de varios precandidatos y precampañas de precandidato único; a diferencia de la ley electoral de Baja California (cuya interpretación derivó en la acción de inconstitucionalidad 85/2009) en la que una disposición prevé que en el caso de precandidatos únicos, éstos no podrán desplegar ningún acto de precampaña. Pero se insiste: **esa disposición se declaró válida para el ámbito local** (igual que en el caso del Estado de Yucatán), sin que su alcance tenga consecuencias en el ámbito federal.*

*Ahora bien, el Instituto Federal Electoral pone a disposición del solicitante los argumentos y sentencias que ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en fechas recientes, a través de diversas resoluciones, y que no obstante, aún no han constituido una jurisprudencia del caso. A continuación se señala lo que la Sala Superior ha interpretado en el SUP-JRC-309-2011:*

*“A ese fin, resulta pertinente aclarar la forma en que se hará su estudio, iniciando con el análisis del artículo 25, del Reglamento para regular los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el Estado de Yucatán, por tratarse del precepto que autoriza a los precandidatos únicos realizar actos de proselitismo con publicidad exterior. Enseguida se abordara el examen del diverso numeral 24’.*

*El primero de los numerales indicados dispone:*

*'Artículo 25. Durante los días que los partidos políticos hayan establecido para la celebración de sus precampañas, dentro del plazo determinado para las precampañas de todos los partidos, se permite la realización de actos de proselitismo con publicidad exterior a quienes sean precandidatos únicos o de cualquier modo de selección previsto estatutariamente, siempre y cuando el partido comunique previamente al Instituto de su condición de precandidato, y cumplan con todas las obligaciones de propaganda y actos de precampaña.*

*Los partidos políticos deberán notificar al Instituto incluyendo copia dirigida al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización el listado de sus precandidatos, dentro de los tres días siguientes a la fecha de aprobación de sus órganos competentes'.*

*De las normas de la Constitución Federal, la particular del Estado de Yucatán y de la ley electoral respectiva las cuales fueron transcritas con antelación, en la parte conducente, no se advierte que dichos ordenamientos prevean la posibilidad de que los precandidatos únicos puedan realizar actos de precampaña, porque según se razonó en acápites precedentes, los artículos 188 A y 188 B, del último de los ordenamientos invocados, prevén que los procesos internos para la selección de candidatos son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos; que las precampañas son el conjunto de actos que realizan los partidos, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular; así como que los actos de precampaña tienen por objeto promover la imagen, ideas y propuestas de los aspirantes a candidatos, entre los militantes y simpatizantes de un partido y del electorado en general, con el fin de obtener la nominación como candidato para ser postulado a un cargo de representación popular.*

*Por tanto, resulta palmario que las disposiciones en comento, implícitamente suponen la contienda entre diversos precandidatos o aspirantes'.*

*Como puede observarse la posición de la Sala Superior se da respecto del "Acuerdo del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento para regular los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el Estado de Yucatán", atiende a una impugnación a un Reglamento de carácter*

*local lo cual de ninguna manera se vuelve vinculante con el proceso federal y las normas que a este rigen’.*

Es así que la indebida fundamentación y motivación por parte de la Responsable atiende en primer término a que, si bien no se encuentra regulada expresamente a figura de los “precandidatos únicos”, de una interpretación de la normatividad federal aplicable a las precampañas, en atención a los diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, precisamente correspondía a la autoridad administrativa electoral federal, es decir el Consejo General del Instituto Federal Electoral en este caso, realizar una **PONDERACIÓN** de los principios de libertad de expresión, asociación y de reunión, con el de equidad en la contienda, precisamente para evitar que mediante una serie de actos simulados genere incentivos para que los “**precandidatos únicos**” logren una **ventaja indebida** en la presente fase, impactando en la ecuanimidad que debe prevalecer en todo momento en una elección democrática.

De conformidad con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Acción de Inconstitucionalidad número 85/2009, así como las sentencias de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número: SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011, los elementos que este Consejo General del Instituto Federal Electoral debió tomar en cuenta para dar una debida respuesta a la consulta y aprobar el acuerdo que por esta vía se impugna, en relación a la finalidad de las precampañas, la cual es la siguiente:

“Las precampañas implican el derecho de los precandidatos a realizar actos de promoción con el objeto de que sean postulados como CANDIDATOS de entre dos o más contendientes”.

Ahora bien, de manera puntual, en relación con la figura de los “precandidatos únicos” pueden actualizarse 2 supuestos:

1. Cuando un partido político o coalición, de conformidad con su normatividad interna aprueba un método de selección de un candidato en el determinan que una sola persona, para registrarlo como “precandidato único”, quién durante la etapa correspondiente solo puede realizar actos de precampaña dirigidos a quien pudiere tener un nivel de intervención directa y formal en la designación o ratificación dentro del partido político o coalición que lo postulará a un cargo de elección popular, es decir un órgano partidista o un determinado sector de la militancia (Por ejemplo: los Consejos Nacionales, las Comisiones Electorales o los órganos de dirección, dependiendo de los Estatutos de cada partido político y del método de designación).

2. Cuando un partido político o coalición de conformidad con su normatividad interna ya haya definido y aprobado ante sus órganos competentes a una sola persona a quién consideran el mejor de sus militantes para que únicamente esperen el momento procesal oportuno para registrarlo ante la autoridad electoral como candidato a un cargo de elección popular;

Ambos supuestos se están desarrollando actualmente con los CC. Andrés Manuel López Obrador y Enrique Peña Nieto, precandidatos registrados por las coaliciones “Movimiento Progresista” y “Compromiso por México”, respectivamente.

Contrario a lo sostenido por la responsable en relación a la maximización de los derechos de los individuos (principio *pro personae*), la designación como “precandidato único” o “candidato único” implica una restricción en sus derechos ciudadanos, toda vez que ya no se encuentra en competencia o contienda pública por lo que privilegiando el principio de equidad y para evitar actos de simulación o de fraude a la ley y posicionar de manera anticipada en perjuicio del resto de contendientes es que se encuentra impedido para realizar actos hacia el exterior (militantes, simpatizantes, miembros o electorado en general).

Dicha situación pretende plantear en principio el acuerdo impugnado al responder a pregunta 1 (página 17) de la consulta señalando lo siguiente:

*‘Ahora bien, el nuevo artículo 1º de la Constitución establece como obligación de todas las autoridades (incluido el Instituto Federal Electoral) el procurar la interpretación más favorable a los derechos de los individuos (principio pro personae), ello no implica que existan libertades irrestrictas o ilimitadas. Todas las libertades fundamentales, incluidas las de expresión y de asociación aludidas en la pregunta, tienen restricciones intrínsecas (por ejemplo, los derechos de terceros en el primer caso, y el ejercerlas mediante determinados procedimientos -como el de inscribirse a un partido político- en el segundo), y extrínsecas que son determinadas por el contexto en el que se ejercen, como ocurre el tener que ponderarlas con el principio de equidad que rige las contiendas electorales.*

*Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han recogido esta tesis al diferenciar entre una limitación subjetiva (en el primer caso), como una limitación objetiva (en el segundo). Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas, son interpretadas de manera lo más amplia posible atendiendo, sin embargo, los principios que la contienda democrática implica, en primera instancia los principios de legalidad y de equidad en la competencia’.*

Sin embargo, más adelante se contradice en violación al principio de congruencia que debe imperar en toda resolución, toda vez que concluye que las únicas limitaciones que tienen todo tipo de precandidatos (sean únicos o no) es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, ello al dar respuesta a la pregunta número 3 (página 18):

*'Debe decirse que el Instituto se encuentra constreñido a respetar la garantía de libertad de expresión y asociación a favor de todos y cada uno de los precandidatos, independientemente del régimen partidista o calidad en la que se encuentren, derivado de su proceso interno'.*

*Por lo que no es posible, ni dable jurídicamente, hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único, pues además, en su caso, si una conducta pudiera o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal 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 posible establecer, es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, lo que constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas, no de precampañas'.*

Lo anterior, también en la falta de congruencia en el acuerdo que se impugna, pues se contradice la respuesta a la pregunta número 5, la cual no forma parte del presente agravio y debe quedar incólume ya que en el momento de referirse al acceso en radio y televisión de los precandidatos únicos, contesta lo siguiente (página 19):

*'El artículo 49, párrafo 2, del Código Federal Electoral consigna 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, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.*

*Si bien el Código Electoral Federal no prevé el supuesto de la "precandidatura única", varias sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral han tratado este asunto y su tendencia es la de no permitir que los tiempos de radio y televisión - prerrogativa de los partidos y no de los candidatos o precandidatos- no puedan ser utilizadas en el supuesto de los "precandidatos únicos".*

*Y no sólo es el Tribunal Electoral. En la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte señaló que*

*los precandidatos únicos que sean designados de modo directo, no deben hacer precampaña, ya que, obtienen la candidatura automáticamente.*

*La Corte sostuvo que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podía generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.*

*El Consejo General del Instituto Federal Electoral, también ha sostenido que las precampañas deben ceñirse exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos de cada partido político o coalición, por lo que es requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, lo contrario va contra la naturaleza de las precampañas. Bien que se presente un precandidato único o, se trate de una designación directa, deviene innecesario realizar actos de precampaña, pues no se requiere promoción de las propuestas debido a que la candidatura esta ya definida.*

*Por tanto, 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.*

*Dados esos argumentos, el Consejo General del IFE, considera que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña’.*

Como se advierte contrario a lo argüido por el Consejo responsable en el resto de las respuestas que sí forman parte de la presente apelación, la sentencia SUP-JRC-309/2011 es aplicable y sirve como criterio orientador al caso concreto porque establece las siguientes premisas también mencionadas en la Acción de Inconstitucionalidad número 85/2009, así como las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número: SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011:

- Quienes son únicos precandidatos o candidatos designados de modo directo, no tienen que contender al Interior de su partido político para obtener la calidad de candidato, por lo que la condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda, no genera ninguna afectación al derecho de ser votado.
- El ciudadano que se halle en esa hipótesis no tiene que convencer a la militancia del partido para que lo elijan como candidato; esto es, debido a las circunstancias especiales que lo rodean, no tiene mayor participación en esa fase del proceso, sino que se encuentra incardinado en la siguiente fase de la campaña, en la cual sí cobra verdadera relevancia su participación.
- Permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sí sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulado candidato.
- Además podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña, que igualmente genera inequidad en la contienda frente a los demás candidatos que lleguen a postularse.
- No se puede otorgar autorización a simpatizantes o militantes para que hagan actividades de proselitismo en busca de su nominación a un puesto de elección popular cuando solamente haya solicitado su registro un precandidato.
- La prohibición impuesta a los candidatos designados de manera directa así como a los precandidatos únicos de hacer propaganda en el periodo de precampaña electoral, se justifica, en tanto que el fin de las precampañas es que solamente intervengan aquellos precandidatos que realmente participen en una contienda interna.
- No rompe con el principio de equidad en la contienda electoral, porque la finalidad de la precampaña es distinta a la de la campaña electoral, por ende, si no hay procedimiento interno de selección interna de candidatos o únicamente se registró un precandidato, se justifica racionalmente que se prohíba hacer propaganda de precampaña en estos supuestos.

- Los actos de precampaña tienen como finalidad primordial obtener las candidaturas al interior del partido, por tanto, es razonable que cuando un partido político haya designado de manera directa a un candidato a un determinado cargo de elección popular o cuando exista un solo precandidato, éstos no pueden hacer actividades de precampaña, porque de lo contrario iría en contra de la finalidad de las precampañas.
- La promoción electoral que realiza un precandidato en la etapa de precampañas se concentra en la **búsqueda del apoyo de los militantes y simpatizantes o, incluso, de la ciudadanía en general**, dependiendo de las disposiciones internas de cada partido político, para lograr la postulación a un cargo de elección popular.
- De ahí que sea requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, porque lo contrario se traduciría en una transgresión a la naturaleza de las precampañas, ya que al no existir la necesidad de conseguir el apoyo de la militancia se torna innecesario el proselitismo al interior del partido político.
- Un proceso de precampaña con un solo precandidato o candidato electo por designación directa, vulneraría la igualdad del proceso comicial para la elección constitucional a cargos de elección popular, en tanto generaría en la práctica que dicho candidato inicie anticipadamente su campaña electoral en relación con el resto de los contendientes.

Además es aplicable por la identidad que existe en las disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como se aprecia en el siguiente cuadro:

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<p><b>ARTÍCULO 188 A.</b> [...] Segundo Párrafo Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, los Estatutos, los reglamentos, los acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.</p>	<p><b>ARTÍCULO 211</b></p> <p>1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.</p>
<p>Cuarto Párrafo Los precandidatos a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna</p>	<p>3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán</p>

<p>convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas. La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.</p>	<p>realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.</p>
<p><b>ARTÍCULO 188 B.</b> Para los fines de la presente Ley, se entenderá por:</p> <p>1. Precampaña: El conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido;</p> <p>II Actos de precampaña. Las acciones consistentes en reuniones públicas y privadas, asambleas, debates, entrevistas en los medios de comunicación y demás actividades; cuyo objeto sea promover la imagen, ideas y propuestas de los aspirantes a candidatos, entre los militantes y simpatizantes de un partido político, así como del electorado en general, con el fin de obtener la nominación como candidato a la postulación de un cargo de elección popular;</p> <p>III. Propaganda de precampaña: Al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la precampaña producen y difunden los aspirantes a candidatos, con el propósito de promoción personal, difusión de sus ideas y propuestas, y</p> <p>IV. Precandidato: Es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.</p>	<p><b>ARTÍCULO 212.</b></p> <p>1. Se entiende por precampaña electoral al conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.</p> <p>2. Se entiende por actos de precampaña electoral 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 en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.</p> <p>3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código 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.</p> <p>4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.</p>

A todo lo antes expuesto, sirva para robustecer mi dicho las siguientes Tesis emitidas por ésta Honorable Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

**‘PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL’.** (Se transcribe).

**‘FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD’.** (Se transcribe).

**'CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA'**. (Se transcribe).

Por lo anterior se concluye que lo procedente es revocar en la parte conducente la resolución impugnada para que se apliquen cabalmente los criterios sostenidos por los máximos órganos jurisdiccionales del país y se concluya que no se debe permitir que estos "precandidatos únicos" tengan sobreexposición de su imagen, nombre y persona ante la ciudadanía en general porque ello generaría una violación al principio de equidad en la contienda electoral, pues no se justifican los actos de precampaña, dado que no están en ninguna competencia electoral interna, es decir serían una simulación de actos para tomar una ventaja indebida en el proceso electoral.

En este apartado me permito ofrecer los siguientes medios de convicción a efecto de que ese H. Sala cuente con todos los elementos para arribar a la verdad de la cuestión planteada, y que se enlistan en el siguiente capítulo.

**Pruebas:**

[...]"

**QUINTO. Análisis de los agravios.** Esta Sala Superior puede apreciar que el agravio único de la demanda se construye sobre la premisa consistente en que el acuerdo reclamado viola los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, al encontrarse indebidamente fundado y motivado, porque en concepto del partido apelante, la autoridad responsable **omitió tomar en cuenta** el principio de constitucional de equidad en la competencia electoral, cuya observancia resulta necesaria para que una elección pueda considerarse como válida.

Lo anterior, debido a que si bien en la legislación federal no se encuentra regulada expresamente la figura de los "precandidatos únicos", a juicio del partido apelante, la interpretación de la normativa federal aplicable a las precampañas, en atención a los diversos criterios sostenidos tanto por la Suprema Corte de Justicia en la acción de

inconstitucionalidad 85/2009 así como por esta Sala Superior en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011, debió llevar a la autoridad responsable a concluir como resultado de ponderar entre, por un lado, las libertades de expresión, asociación y reunión y, por otra parte, el principio de equidad en la contienda, que los “precandidatos únicos” deben evitar que mediante actos simulados logren una ventaja indebida en la etapa de precampañas.

Considera que, contrario a lo sostenido por la autoridad responsable en todas las respuestas dadas con excepción de la recaída a la pregunta 5, que si las precampañas implican el derecho de los precandidatos a realizar actos de promoción con el objeto de que sean postulados como candidatos de entre dos o más contendientes y, por otro lado, en las coaliciones “Movimiento Progresista” y “Compromiso por México” existen “precandidatos únicos”, entonces el principio *por personae* en este último caso, implica conforme al principio de equidad, una restricción en sus derechos, pues al ya no encontrarse en competencia, se debe evitar que con actos de simulación o de fraude a la ley se posicionen de manera anticipada en perjuicio de los demás contendientes, por lo que en su concepto, los “precandidatos únicos” se encuentran impedidos para realizar actos hacia el exterior (militantes, simpatizantes, miembros o electorado en general).

Explica que la autoridad responsable es incongruente en la determinación impugnada, porque mientras en la respuesta a la pregunta 1 pretende reconocer determinadas limitaciones a los

“precandidatos únicos”, en cambio en la respuesta a la pregunta 3 concluye que las únicas limitaciones que tienen todo tipo de precandidatos (sean únicos o no) son las que suponen el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, lo que a su vez se contradice con la respuesta a la pregunta 5 cuando se refiere al acceso en radio y televisión de los “precandidatos únicos”.

Además, considera que el criterio sustentado en los precedentes judiciales invocados es aplicable, por la identidad que existe entre diversos apartados de los artículos 188-A y 188-B de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, con diversos apartados de los numerales 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido el apelante afirma que robustece su criterio, las tesis de rubro “PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”, “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD” y “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”.

Por todo lo anterior, el partido apelante solicita que se revoque el acuerdo en la materia de impugnación.

Como se puede apreciar, en el agravio formulado se plantean los temas siguientes:

- a) La indebida fundamentación y motivación del Acuerdo reclamado, porque la autoridad responsable al emitir las respuestas, con excepción de la número 5, omitió tomar en consideración y ponderar, por un lado, las libertades de expresión, reunión y asociación y, por otra parte, el principio de equidad en la contienda electoral.
- b) La incongruencia existente entre las respuestas recaídas a las preguntas 1 y 3, en relación con la contestación formulada al cuestionamiento identificado con el número 5.

Ahora bien, esta Sala Superior determina que, por cuestión de método, procederá a examinar los temas de agravio en el orden antes precisado, toda vez que el análisis de la supuesta incongruencia entre las tres respuestas identificadas por el apelante, sólo podrá realizarse si previamente se concluye que todas las respuestas impugnadas fueron resultado, contrario a lo que afirma el apelante, de un ejercicio de ponderación entre las libertades aducidas y el principio de equidad en la contienda electoral.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que el primer tema de agravio resulta **infundado** por las consideraciones siguientes:

Como ya se adelantó, el apelante inicia su agravio exponiendo, como se puede consultar en las páginas 9, párrafo último y 12, párrafo último, que el acuerdo reclamado adolece de indebida fundamentación y motivación y, por ende, se violan en su perjuicio los principios de congruencia, exhaustividad y legalidad.

Dicha irregularidad la sustenta, como se puede leer en la página 12, párrafo último, de la demanda de apelación en que, desde su perspectiva, la autoridad responsable **omitió tomar en cuenta el principio de equidad en la contienda electoral**, al emitir la respuesta que se formuló a través del Acuerdo CG474/2011.

Ello, dice el apelante en la página 15, párrafo segundo, de su escrito inicial, debido a que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no realizó una ponderación de los principios de libertad de expresión, asociación y de reunión, con el de equidad en la contienda electoral, para evitar que mediante una serie de actos simulados se generen incentivos para que los “precandidatos únicos” logren una ventaja indebida en la etapa de precampañas electorales.

Sobre dicho particular, esta Sala Superior considera necesario determinar en primer lugar, que si bien el apelante aduce la indebida fundamentación y motivación, lo cierto es que ésta la construye sobre la supuesta **omisión** de tomar en cuenta y ponderar las libertades de expresión, asociación y de reunión en relación con el principio de equidad en la contienda electoral.

El tema de agravio **a)** deviene **infundado**, porque contrario a lo sostenido por el partido apelante, esta Sala Superior aprecia que el Consejo General responsable sí tomó en cuenta y ponderó el aludido principio, desde el inicio de las consideraciones que formuló en el Acuerdo recurrido, las cuales sirvieron de sustento para la ulterior emisión de las respuestas recaídas al mencionado cuestionario.

En efecto, como puede leerse en la página 5 del Acuerdo reclamado, la autoridad responsable señaló que las reformas constitucional y legal de dos mil siete y dos mil ocho, establecieron el primer marco regulatorio de carácter general para las contiendas internas de los partidos políticos, que tuvo entre otros propósitos propiciar condiciones equitativas entre los militantes o ciudadanos que disputan las candidaturas para los diferentes cargos de elección popular, pero que ello tuviera lugar en el marco del ejercicio de la mayor libertad de expresión, asociación, discusión y crítica.

Más aún, después de describir en cuáles libros del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecieron dichas previsiones, la autoridad responsable señaló que ese conjunto de normas deben ser armonizadas y leídas en su conjunto, **para forjar un contexto de libertad y de equidad que debe ser observado, ya que consideró que es obligación de las autoridades electorales, modular y conjugar en todo momento ambos valores, sin sacrificar uno por el otro, tal como es consultable en la página 6 del acuerdo reclamado.**

Igualmente, en el párrafo octavo de la respuesta recaída a la pregunta 1, legible en la página 17 del acuerdo reclamado, la autoridad responsable afirma *“...Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas, son interpretadas de manera lo más amplia posible atendiendo, sin embargo, los principios que la contienda democrática implica, en primer instancia los principios de legalidad y **de equidad en la competencia.**”*

En efecto, contrario a lo que afirma el partido actor, esta Sala Superior aprecia, como ya se determinó con anterioridad, que dicho principio sí fue tomado en cuenta y ponderado por el Consejo General responsable al emitir el Acuerdo CG474/2011.

Como se puede apreciar de la lectura del acto reclamado, las respuestas se soportan en las exposiciones realizadas en el apartado de considerandos del acuerdo reclamado, por lo que esta Sala Superior observa que el Consejo General señalado como responsable, sustentó su criterio en las premisas que a continuación se sintetizan:

- Inicia explicando que en el ámbito federal de la regulación electoral que fue resultado de las reformas constitucional y legal de los años dos mil siete y dos mil ocho, se establece por primera vez un marco regulatorio de carácter general para las contiendas internas de los partidos políticos (precampañas), el cual debe cumplir entre otros propósitos, propiciar condiciones equitativas entre los militantes o ciudadanos que disputan las candidaturas para los diferentes cargos de elección popular, en el marco del ejercicio de la mayor libertad de expresión, asociación, discusión y crítica.
- Ese conjunto de normas debe ser armonizado a fin de forjar un contexto de libertad y de equidad, sin sacrificar uno por el otro. Apunta que la creación de criterios, sobre lo que se puede o no hacer en las distintas etapas del proceso electoral, se trata de una tarea en constante elaboración, discusión y desarrollo.

- Conforme avanza el proceso electoral, se van imponiendo o activando distintas restricciones, por lo que el criterio de temporalidad considera que parece ser el único que puede brindar razonabilidad y coherencia a los propósitos de la Constitución y la ley.
- Sentado lo anterior, se apunta que la consulta formulada gira en torno a los derechos y obligaciones de los precandidatos únicos, para lo cual consideró necesario precisar el conjunto de disposiciones jurídicas aplicables.
- En este sentido, señala que del artículo 41, especialmente en su base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, correspondiéndole a la ley, determinar las formas específicas de intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.
- De conformidad con lo anterior, expone que de los artículos 27, párrafo 1, inciso d), y 57, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que los Estatutos de los partidos políticos se establecerán las normas para la postulación democrática de sus candidatos, así como que a partir del inicio de las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto Federal Electoral pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

- A continuación, expone que del artículo 211, párrafo 1, del propio código federal, se desprende la naturaleza de los “procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular” asumiendo que las precampañas son procesos de la vida interna de los partidos y lo que ocurra en ellas debe ser conocido en primer lugar por las estructuras partidistas. Sigue diciendo la autoridad responsable conforme al mencionado precepto legal en sus párrafos 2 y 3, la forma como operarán los métodos de selección de candidatos, la fecha de su inicio, el lapso máximo de su duración así como las condiciones bajo las cuales deberá celebrarse cuando tengan prevista la celebración de una jornada de consulta directa.
- Explica que con apoyo en el artículo 212, numerales 1, 2 y 3, del propio ordenamiento federal, se definen “precampaña electoral”, “actos de precampaña electoral” y “propaganda de precampaña”.
- Subraya que en el numeral 5 del artículo 212 en comento, se establece la prohibición a todo ciudadano de participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos por diferentes partidos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Apunta que otra restricción fundamental, se establece en el numeral 5 del artículo 211 del propio código, cuando se prohíbe a los precandidatos, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, con las posibles sanciones que ahí mismo se enumeran.

- De conformidad con lo expuesto, concluye que desde el estricto punto de vista de la ley, el marco general de las precampañas federales en México son: un periodo específico del proceso electoral; regulado en primer lugar por las propias instancias partidistas; en el que se dirimen y definen las candidaturas de los partidos; que deberán transcurrir en un mismo periodo para todos ellos; cuyo desarrollo incluye todo tipo de actividades de proselitismo; y, que pueden ser dirigidas a afiliados, simpatizantes o al electorado en general.
- Asimismo, refiere que el artículo 344 del propio código federal, establece cuáles son las infracciones en que pueden incurrir los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- **Con base en lo expresado, sostiene que la causal permanente que amerita sanción del Instituto, es la compra o adquisición en radio u televisión y, que la otra causal explícita, es la comisión de actos anticipados de campaña, y que son aquellos que hacen parte consustancial de la campaña, como son llamar al voto para la elección constitucional y la exposición de la plataforma electoral cuyo registro ocurrirá la primera quincena de febrero.**
- Criterio que sustenta con lo previsto en el artículo 7, párrafo 2, del Reglamento de Quejas, al definir los “actos anticipados de campaña” así como en la tesis de jurisprudencia intitulada “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

INTERNA DE CANDIDATOS” de donde explica que no constituyen “actos anticipados de campaña” aquellos que se realicen al interior del partido. Siempre que no realicen la difusión de plataforma electoral ni pretendan la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

- Con sustento en lo antes explicado, la autoridad afirma que **durante las precampañas, los aspirantes tienen la libertad de decir, participar, criticar, si saben respetar esas prohibiciones. Consideró que, en tanto la política y sus mensajes transcurran por los tiempos legítimos del Estado, se observa, no sólo la legalidad, sino también la libertad de expresión, discusión y crítica, ingredientes que son a su vez, componente central de la vida democrática.**
- Explica que durante el proceso electoral 2011-2012, la Sala Superior conoció a través de los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011, de diversos asuntos relacionados con la elección del Estado de México así como especialmente de la impugnación del *Reglamento para los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales del Estado de Yucatán*, siendo que en este último caso se suscitó la consulta que desahogaba.
- Al respecto, dicha autoridad considera necesario precisar que se tratan de sentencias que se han emitido en un ejercicio de interpretación de problemáticas específicas resueltas a la luz de las normas locales, de cuyas ejecutorias no se han

derivado tesis relevantes o de jurisprudencia que resulten vinculantes para ese Instituto.

- Además, enfatiza que en el ámbito federal la legislación guarda otra estructura y contiene otras disposiciones, como sucede cuando concluyen el tiempo de las precampañas, en donde los partidos, precandidatos o candidatos ya acreditados, entran en otro periodo en el cual no podrán expresarse, especialmente en radio y televisión, porque se habrá entrado en la fase de “intercampañas”.
- Continuando con su respuesta, la autoridad responsable subraya que en la ley electoral federal no distingue entre precampañas de varios precandidatos y precampañas de precandidato único, a diferencia de la ley electoral de Baja California, cuya interpretación se realizó en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, en la que se declaró válida para el ámbito local (al igual que en el caso del Estado de Yucatán) una disposición que prevé que en el caso de los precandidatos únicos, éstos no podrán desplegar ningún acto de precampaña.
- Finalmente, respecto de la ejecutoria que recayó en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-309/2011, la autoridad responsable estima necesario precisar, previa transcripción de algunos apartados de esa sentencia, que la posición de esta Sala Superior se da respecto del *“Acuerdo del Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, mediante el cual se reforman y adicionan diversas*

*disposiciones del Reglamento para regular los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y precampañas electorales en el Estado de Yucatán” por lo que atiende a una impugnación a un Reglamento de carácter local, lo que de ninguna manera considera se vuelve vinculante para el proceso electoral federal y las normas que lo rigen.*

En consecuencia, es posible concluir que no le asiste la razón al partido apelante cuando afirma que el Consejo General señalado como responsable, omitió tomar en cuenta y dejó de ponderar en relación con las libertades de expresión, reunión y asociación, el **principio de equidad en la contienda electoral**, al emitir la respuesta contenida en el Acuerdo CG474/2011.

Ahora bien, el partido apelante considera que si la autoridad responsable hubiera tomado en cuenta y ponderado el principio de equidad en la contienda electoral en relación con las libertades de expresión, reunión y asociación, a excepción de la respuesta recaída a la pregunta 5, el Acuerdo CG474/2011 sería en un sentido esencialmente distinto al que ahora se combate.

En efecto, el partido apelante considera que la aplicación del principio de equidad en la contienda electoral obligaría a la autoridad responsable en el caso concreto a restringir las libertades de expresión, reunión y asociación de los “precandidatos únicos” y, por tanto, a sustentar sus repuestas sobre las premisas y en el sentido, siguientes:

- Si bien en la legislación federal no se encuentra regulada expresamente la figura de los “precandidatos únicos”, la interpretación de la normativa federal aplicable a las precampañas, en atención a los diversos criterios sostenidos tanto por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 85/2009 así como por esta Sala Superior en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011, debió llevar a la autoridad responsable a concluir como resultado de ponderar entre, por un lado, las libertades de expresión, asociación y reunión y, por otra parte, el principio de equidad en la contienda, que los “precandidatos únicos” deben evitar que mediante actos simulados logren una ventaja indebida en la etapa de precampañas.
- Si las precampañas implican el derecho de los precandidatos a realizar actos de promoción con el objeto de que sean postulados como candidatos de entre dos o más contendientes y, por otro lado, en las coaliciones “Movimiento Progresista” y “Compromiso por México” existen “precandidatos únicos”, entonces el principio *por personae* en este último caso, implica conforme al principio de equidad, una restricción en sus derechos, pues al ya no encontrarse en competencia, se debe evitar que con actos de simulación o de fraude a la ley se posicionen de manera anticipada en perjuicio de los demás contendientes, por lo que en su concepto, los “precandidatos únicos” se encuentran impedidos para realizar actos hacia el exterior (militantes, simpatizantes, miembros o electorado en general).

- Además, considera que el criterio sustentado en los precedentes judiciales invocados es aplicable, por la identidad que existe entre diversos apartados de los artículos 188-A y 188-B de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, con diversos apartados de los numerales 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Para terminar, el apelante afirma que robustece su criterio, las tesis de rubro “PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”, “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE UN ACTO U OMISIÓN QUE, A SU VEZ, ADOLECE DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD” y “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”.

Esta Sala Superior considera que tampoco le asiste la razón al partido apelante, por las razones siguientes:

Como se puede apreciar, el resultado del ejercicio de ponderación que plantea el partido apelante, arroja que las libertades de expresión, reunión y asociación de los “precandidatos únicos” en la etapa de precampañas del proceso electoral federal, deben restringirse como lo sostuvo el Consejo General responsable en la respuesta recaída a la pregunta número 5, pues de otro modo considera que se violaría en su perjuicio el principio de equidad en la contienda electoral. Esto, porque los “precandidatos únicos” conseguirían una ventaja indebida en los comicios federales, respecto de los demás contendientes electorales.

De conformidad con lo anterior, esta Sala Superior considera necesario examinar si las restricciones que el Partido Acción Nacional propone a los derechos humanos de los “precandidatos únicos” en la etapa de precampañas a fin de salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral, soportan el *test de proporcionalidad*, el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas del Estado en el ámbito de los derechos del individuo.

Ello, porque el presente caso involucra, por una parte, los derechos humanos de expresión, reunión y asociación de las personas que tienen la calidad de “precandidato único”, que se encuentran reconocidos en los artículos 6, 7, 9 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI y XXII, de la Declaración Americana de los Derechos Humanos; así como 13, 15 y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y, por otra parte, el principio de equidad en la contienda electoral previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente, en la etapa de precampañas electorales de los comicios federales en curso, cuyo inicio de estos últimos ocurrió, el siete de octubre de dos mil once.

Conforme a este test, para que la restricción resulte proporcional debe perseguir un fin legítimo sustentado constitucionalmente; además, la restricción ha de ser adecuada,

necesaria e idónea para alcanzar ese fin. En caso de no cumplir con estos cánones, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando la restricción en el ejercicio de un derecho humano no sea proporcional, razonable e idóneo, debe rechazarse y optar por aquella que se ajuste a las reglas y principios constitucionales relevantes para la solución del caso. El principio de proporcionalidad comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha.

La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

El criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma que otorga el trato diferenciado guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Este criterio ha sido sustentado por este Tribunal Federal, entre otros precedentes, en las sentencias recaídas a los expedientes

SUP-JDC-641/2011, SUP-JRC-244/2011 y SUP-RAP-535/2011, sólo por citar algunos ejemplos.

Acorde con lo anterior, en el expediente SUP-OP-11/2011 esta Sala Superior sostuvo que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.<sup>1</sup> No obstante, el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, puede sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

---

<sup>1</sup> Consultar jurisprudencia 29/202, "**DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA**", publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación, y no sean **irracionales, injustificadas, desproporcionadas** o que se traduzcan en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Siguiendo esa misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las condiciones siguientes:

- a. La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;

- b.** La restricción debe ser necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y
- c.** La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado debe generar las condiciones y proveer los mecanismos óptimos para que los derechos políticos relativos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, ser elegido y acceder a las funciones públicas, puedan ser efectivamente ejercidos, con respeto al principio de igualdad y no discriminación, para lo cual se requiere que el mismo Estado tome medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de éstos derechos.<sup>2</sup>

Ahora bien, en el caso particular se considera que la conclusión que sostiene el Partido Acción Nacional a partir del ejercicio de ponderación que propone es inexacta y no es razonable, ni idónea así como tampoco proporcional, por lo siguiente:

El principio de equidad en la contienda electoral supone que las condiciones materiales y reglas de la competencia electoral, no favorezcan ni perjudiquen indebidamente a alguno de los participantes.

Al respecto, esta Sala Superior aprecia que el Consejo General del Instituto Federal para salvaguardar el principio de equidad apuntado, adoptó en el Acuerdo recurrido, las determinaciones esenciales siguientes:

---

<sup>2</sup> Cfr. Caso Yatama, sentencia de 23 de junio de 2005, párrs. 194, 194 y 206.

## SUP-RAP-3/2012

- No es posible ni dable jurídicamente hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único, pues si una conducta puede o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal electoral, esto sólo es posible determinarlo a la luz del contexto en que se realizó y conforme a los elementos propios del caso;
- Queda prohibido a cualquier precandidato, sea único o no, incurrir en “actos anticipados de campaña”, por lo que tales sujetos deben evitar en todo caso, hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postulan, ni realizar actos en los que presenten y promuevan una candidatura y/o su plataforma para obtener el voto;
- Los “precandidatos únicos” pueden ejercer sus derechos de expresión, reunión y asociación, siempre que observen las prohibiciones antes apuntadas, según las condiciones en que se formuló cada cuestionamiento al que se dio respuesta; y,
- Consideró que los “precandidatos únicos”, a diferencia de los demás precandidatos, no tienen derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos políticos en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral, porque ello podría generar una ventaja indebida.

Dicha lectura, contrario a lo que afirma el partido apelante, no resulta contradictoria con lo previsto en los referidos precedentes judiciales.

Con relación a la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las

condicionantes contenidas en el artículo 216, párrafo segundo, y 221, fracción IV, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, consistentes en que para que los partidos políticos puedan otorgar la autorización para realizar actos proselitistas de precampaña, o para que éstos puedan desarrollar tales actividades o de propaganda, es necesario que existan dos o más precandidatos en busca de la nominación a un mismo cargo de elección popular, no viola el derecho de ser votado que consagra el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República.

En dicho medio de control constitucional, se adujo que quienes son únicos precandidatos o candidatos designados de modo directo, no tienen que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato, por lo que la condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda, no genera ninguna afectación al derecho de ser votado, toda vez que el ciudadano que se halle en esa hipótesis no tiene que convencer a la militancia del partido para que lo elijan como candidato; esto es, debido a las circunstancias especiales que lo rodean, no tiene mayor participación en esa fase del proceso, sino que se encuentra incardinado en la siguiente fase la de campaña, en la cual sí cobra verdadera relevancia su participación.

Asimismo, ese Alto Tribunal consideró que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sí sería inequitativo para los

precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulado candidato; aunado a que, ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña, que igualmente genera inequidad en la contienda frente a los demás candidatos que lleguen a postularse.

Respecto de esa misma acción de inconstitucionalidad, esta Sala Superior consideró, en esencia, en la opinión consultiva que formuló, que si los actos de precampaña tienen como finalidad primordial obtener las candidaturas al interior del partido, entonces es razonable que cuando un partido político designe de manera directa a un candidato a un determinado cargo de elección popular o cuando exista un solo precandidato, éstos no puedan hacer actividades de precampaña porque de lo contrario iría en contra de la finalidad de las precampañas.

Criterio que, es importante destacar, se formuló al resolver sobre la constitucionalidad del modelo previsto en una ley electoral local.

Respecto de la ejecutoria recaída al SUP-JDC-1007/2010 y su acumulado SUP-JRC-230/2010, esta Sala Superior determinó que era procedente sancionar a un precandidato que incurrió entre otras faltas, en la comisión de actos anticipados de campaña.

En el mismo sentido, en la sentencia que recayó al expediente SUP-JRC-169/2011 esta Sala Superior determinó que si bien un “precandidato único”, por las características particulares del

procedimiento estatutario intrapartidario de designación del candidato estaba habilitado para llevar a cabo “actos de precampaña” bajo determinadas condiciones, eso en modo alguno le permitía realizar “actos anticipados de campaña”.

Por lo que se refiere a la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-309/2011, esta Sala Superior reiteró el criterio en el sentido de que si un precandidato único o candidato electo por designación directa, realiza actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, para ser postulado por su partido para acceder a un cargo de elección popular, publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno, o bien, posicionar su imagen frente al electorado, tales conductas se traducen en “actos anticipados de campaña”, pues constituyen 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.

Sin embargo, es importante aclarar que desde la ejecutoria antes mencionada, esta Sala Superior advirtió la situación particular siguiente:

[...]

Por tanto, un proceso de precampaña con un solo precandidato o candidato electo por designación directa, vulneraría la igualdad del proceso comicial para la elección constitucional a cargos de elección popular, en tanto generaría en la práctica que dicho candidato inicie anticipadamente su campaña electoral en relación con el resto de los contendientes.

**Debe puntualizarse, que la circunstancia de que los precandidatos únicos o los candidatos designados de manera directa no puedan realizar precampañas, en modo alguno significa que estén impedidos para interactuar o**

**dirigirse a los simpatizantes, militancia 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, tomando en cuenta que la proscripción en comento, sólo está referida a difundir hacia el exterior actos proselitistas para obtener la nominación a una candidatura.**

[...]

Tal advertencia cobra una especial relevancia en el caso particular, porque desde el mencionado precedente esta Sala Superior esbozó el reconocimiento de que los “precandidatos únicos” pueden actuar bajo condiciones específicas, sin que ello por sí mismo se traduzca en una violación a la ley electoral.

Aunado a lo anterior, es necesario subrayar que todos los criterios emitidos en los precedentes SUP-JDC-1007/2010 y su acumulado SUP-JRC-230/2010, SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011 que fueron previamente relatados, se formularon al resolver sobre casos regulados por las respectivas leyes electorales locales.

En ese contexto, esta Sala Superior considera que es incorrecta la afirmación del partido apelante en el sentido de que el Acuerdo CG474/2011, se apartó de los criterios sostenidos en los mencionados precedentes judiciales, porque existe coincidencia en la prohibición de que los “precandidatos únicos” puedan realizar cualquier actividad que se traduzca en “actos anticipados de campaña”.

Incluso, en concepto de esta Sala Superior, el Consejo General responsable sí llevó a cabo la ponderación apuntada en función de las condiciones particulares de cada partido o coalición electoral, pues determinó que los “precandidatos únicos” no

tienen derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral.

Lo anterior, a diferencia de los precandidatos que se encuentran participando en una contienda interna, quienes sí pueden aparecer, realizar actos de precampaña y difundir su propaganda de precampaña, en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicho criterio del incumplimiento del requisito de *proporcionalidad* también se confirma cuando a juicio del partido apelante, existe en lo medular semejanza entre los artículos 188-A y 188-B de la Ley Electoral del Estado de Yucatán con los numerales 211 y 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que frente a la identidad de esas normas federales y locales el Consejo General debió arribar a una conclusión idéntica.

Esto es así, habida cuenta que como ya se explicó con anterioridad, la autoridad responsable nunca se apartó del precedente judicial donde se interpretaron las disposiciones electorales del Estado de Yucatán, respecto a las conductas que pueden o no desarrollar los “precandidatos únicos”.

Como consecuencia de lo anterior, se considera que si el ejercicio de las libertades de expresión, asociación y reunión de los “precandidatos únicos” se subordinaron a que no incurran en la comisión de “actos anticipados de campaña” así como a

que su imagen y voz no aparezcan en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral, tales restricciones se ajustan al test de *proporcionalidad* que debe aplicar en casos como el que aquí se examina, a diferencia de la propuesta de ponderación realizada por el partido apelante, que prácticamente eliminaba su ejercicio.

Además, este criterio resulta acorde con el mandato constitucional previsto en el artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución General de la República, vigente a partir del día siguiente del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del diez de junio de dos mil once, los cuales ordenan, por un lado, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**; y, por otra parte, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Igualmente, es necesario señalar, que la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral no modifica en forma alguna el modelo de comunicación política implementado con las reformas constitucional y legal de los años dos mil siete y dos mil ocho, en donde se determinaron las condiciones bajo las cuales los partidos políticos accederán a los medios de comunicación social, las cuales esencialmente giran en torno al principio de equidad en la contienda electoral.

Así mismo, se considera que los agravios del partido apelante, como ya se explicó con anterioridad, no ponen en evidencia de qué modo puede verse afectado el principio de equidad en la contienda electoral, pues el acuerdo CG474/2011 es enfático en cuidar que los “precandidatos únicos”, en el ejercicio de sus libertades de expresión, asociación y reunión, no pueden incurrir en la comisión de “actos anticipados de campaña” cuya realización es la que, en su caso, podría generar la ventaja indebida y, que en todo momento, es el objeto central que tutela el Acuerdo recurrido.

En suma, esta Sala Superior concluye que las restricciones que propone el Partido Acción Nacional en el ejercicio de las libertades de expresión, asociación y reunión de los “precandidatos únicos”, no aprueba el test de *proporcionalidad* apuntado, debido a que ese trato diferenciado entre los “precandidatos” y los “precandidatos únicos” no guarda una relación razonable, proporcional ni idónea con el fin que supuestamente se procura alcanzar.

Por todo lo explicado, deviene **infundado** el presente tema de agravio.

Ahora bien, también resulta **infundado** el tema de agravio **b)** consistente en que a juicio del partido apelante, existe incongruencia en la resolución reclamada, entre las respuestas recaídas a las preguntas 1 y 3 en relación con la 5.

Para llevar a cabo el examen de mérito, esta Sala Superior considera necesario reproducir a continuación, tanto las

preguntas como las respuestas a dichos cuestionamientos, los cuales son del tenor literal siguiente:

**“1.- ¿Cómo garantiza la libertad de expresión y de asociación un precandidato único a la luz del principio pro persona previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución?**

Para esta autoridad electoral resulta aplicable en forma relevante lo dispuesto por los artículos 1º, 6º, 9º, 35, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos que conforman el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los cuales se obtiene lo siguiente:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado (artículo 6º).

De acuerdo con nuestra Constitución (artículo 9º) todos los ciudadanos de la Republica tienen derecho a reunirse y asociarse con fines políticos.

Es prerrogativa de los ciudadanos asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 35-III)

Ley determinará las formas específicas de intervención en el proceso federal electoral.

La legislación no establece qué pueden y qué no pueden difundir los partidos políticos en su propaganda (excepto lo señalado sobre denigración y calumnia y uso de símbolos religiosos).

Ahora bien, el nuevo artículo 1º de la Constitución establece como obligación de todas las autoridades (incluido el Instituto Federal Electoral) el procurar la interpretación más favorable a los derechos de los individuos (principio pro personae), ello no implica que existan libertades irrestrictas o ilimitadas. Todas las libertades fundamentales, incluidas las de expresión y de asociación aludidas en la pregunta, tienen restricciones intrínsecas (por ejemplo, los derechos de terceros en el primer caso, y el ejercerlas mediante determinados procedimientos –como el de inscribirse a un partido político- en el segundo), y extrínsecas que son

determinadas por el contexto en el que se ejercen, como ocurre el tener que ponderarlas con el principio de equidad que rige las contiendas electorales.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han recogido esta tesis al diferenciar entre una limitación subjetiva (en el primer caso), como una limitación objetiva (en el segundo). Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas, son interpretadas de manera lo más amplia posible atendiendo, sin embargo, los principios que la contienda democrática implica, en primera instancia los principios de legalidad y de equidad en la competencia.

A mayor abundamiento, y por lo que hace al derecho de libertad de expresión, los artículos 19, párrafo 3, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 13, parágrafo 2, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen como limitaciones: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral públicas.

Así las cosas, las libertades de los precandidatos aludidas deben ser interpretadas de la manera más amplia posible, atendiendo los principios que la contienda democrática implica. En otras palabras, la vigencia de la libertad en el marco del desarrollo del Proceso Electoral, implica la sujeción de todos los participantes a lo establecido en los ordenamientos legales, con el objeto de evitar la generación de ventajas indebidas entre ellos.

### **3.- ¿Qué tipo de actividades puede realizar el precandidato único en el período de precampaña?**

Debe decirse que el Instituto se encuentra constreñido a respetar la garantía de libertad de expresión y asociación a favor de todos y cada uno de los precandidatos, independientemente del régimen partidista o calidad en la que se encuentren, derivado de su proceso interno.

Por lo que no es posible, ni dable jurídicamente, hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único, pues además, en su caso, si una conducta pudiera o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal 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 posible establecer, es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, lo que constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas, no de precampañas.

**5.- ¿Tiene derecho el precandidato único a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el IFE?**

El artículo 49, párrafo 2, del Código Federal Electoral consigna 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, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

Si bien el Código Electoral Federal no prevé el supuesto de la “precandidatura única”, varias sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral han tratado este asunto y su tendencia es la de no permitir que los tiempos de radio y televisión -prerrogativa de los partidos y no de los candidatos o precandidatos- no puedan ser utilizadas en el supuesto de los “precandidatos únicos”.

Y no sólo es el Tribunal Electoral. En la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte señaló que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo, no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente.

La Corte sostuvo que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieren alcanzar su nominación, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

El Consejo General del IFE, también ha sostenido que las precampañas deben ceñirse exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos de cada partido político o coalición, por lo que es requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña

electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, lo contrario va contra la naturaleza de las precampañas. Bien que se presente un precandidato único o, se trate de una designación directa, deviene innecesario realizar actos de precampaña, pues no se requiere promoción de las propuestas debido a que la candidatura esta ya definida

Por tanto, 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.

Dados esos argumentos, el Consejo General del IFE, considera que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña.”

Lo **infundado** del agravio radica en que, contrariamente a lo que afirma el instituto político recurrente, las respuestas de las preguntas 1, 3 y 5 guardan la debida congruencia.

Esto es así, en razón de que en la respuesta a la pregunta 1, relativa a cómo se garantiza la libertad de expresión y de asociación un precandidato único a la luz del principio *pro personae* previsto en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó, en esencia, que las libertades de los precandidatos deben interpretarse de la manera más amplia posible, atendiendo a los principios que la contienda democrática implica en el desarrollo de los procesos electorales, la sujeción de todos los participantes a lo establecido en los ordenamientos legales, con el objeto de evitar que se generen ventajas indebidas entre ellos.

Congruente con lo apuntado, al dar respuesta a la pregunta identificada con el número 3, relativa al tipo de actividades que puede realizar el precandidato único en el período de precampaña, el Consejo General responsable consideró que en su calidad de autoridad se encontraba vinculada a respetar las libertades de expresión y asociación de los precandidatos, aunado a que no era posible realizar un catálogo de las conductas que pueden realizar los precandidatos únicos, porque sólo es posible determinar si una conducta pudiera o no vulnerar los principios del proceso electoral, en función del contexto en que se realizó y los elementos propios del caso; luego precisó que la única limitación que es posible establecer, es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, pues ello constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas, no de precampañas.

Al efecto resulta pertinente señalar que en el apartado de consideraciones previas a las respuestas, el órgano administrativo electoral federal señaló que las limitaciones para los precandidatos son las previstas en el artículo 211 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en particular aquellas conductas con las que se solicite el voto a favor del precandidato o de un partido político o en las que se difundiera alguna plataforma electoral.

Por lo que se refiere a la pregunta 5 en donde se cuestionó acerca de si el precandidato único tiene derecho a que su imagen y nombre propio aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el Instituto Federal Electoral, la autoridad responsable dijo que no, esencialmente,

porque si bien el Código Electoral Federal no prevé el supuesto de la “precandidatura única”, varias sentencias de esta Sala Superior han tratado este asunto y su tendencia es la de no permitir que los tiempos de radio y televisión -prerrogativa de los partidos y no de los candidatos o precandidatos- no puedan ser utilizadas en el supuesto de los “precandidatos únicos”.

La autoridad responsable explicó, que en la acción de inconstitucionalidad 85/2009, la Suprema Corte señaló que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo, no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente, en tanto, que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña.

Señaló, que en ese tipo de precandidaturas deviene innecesario que realicen actos de precampaña, pues no se requiere promoción de las propuestas debido a que la candidatura está definida por designación directa.

En ese contexto, estimó que de realizar 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 vulneraría el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.

Por tanto, el Consejo General concluyó que los precandidatos únicos no pueden tener acceso a las prerrogativas de radio y televisión durante precampaña.

Como se puede apreciar, todas las respuestas son congruentes en afirmar, que los “precandidatos únicos” pueden llevar a cabo aquellas actividades que no les generen una ventaja indebida.

La responsable apuntó que no es posible ni dable jurídicamente hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único. Ello, porque resolver si una conducta puede o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal electoral, sólo es posible determinarlo, dijo la responsable, a la luz del contexto en que se realizó y atendiendo a los elementos propios del caso.

Empero, dijo que la única limitación que es posible establecer, es la que supone el llamado de voto o la alusión a las plataformas electorales, porque esto constituye una prerrogativa de los candidatos durante el periodo de campañas, y no de las precampañas.

De acuerdo con esa propia lógica, estimó que los precandidatos únicos no tienen derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos en los tiempos del Estado administrados por el Instituto Federal Electoral, porque existen diversos precedentes judiciales de los cuales concluyó, que de

permitirse ello podría generar una difusión o proyección indebida de su imagen previamente a la fase de campaña, generando una ventaja indebida.

Por consiguiente, lo **infundado** del agravio del recurrente deriva de que las respuestas a las preguntas 1 y 3 en relación con la 5, sí guardan una relación de congruencia entre ellas, toda vez que analizadas en el contexto de los razonamientos en que se sustentaron esas respuestas, permite advertir que el Consejo General del Instituto Federal Electoral refirió que los precandidatos cuentan con el derecho de ejercer las libertades de expresión, reunión y asociación, pero que no se trata de libertades irrestrictas o ilimitadas, sino que deben interpretarse en el contexto en que se ejercen, de manera que en su calidad de precandidatos deben de ajustarse a las restricciones previstas en la Ley, que consisten, principalmente, en las prohibiciones de llamar al voto y difundir alguna plataforma electoral.

Conforme con lo expuesto, se tiene que la autoridad responsable, al señalar, por una parte que las libertades de expresión, reunión y asociación de los precandidatos cuentan con límites y por otra, que esas limitantes deben de atender a la normativa aplicable a las etapa de precampañas electorales, en la que se prevé la prohibición para los precandidatos de solicitar el voto o de difundir plataforma electoral, resulta evidente que no se acredita la incongruencia alegada, cuando resuelve en ese sentido la pregunta correspondiente a la materia de radio y televisión, al considerar como finalidad común de todas las

respuestas emitidas, evitar de acuerdo con el contexto de cada planteamiento formulado, que se generen ventajas indebidas,

De ahí, lo **infundado** el tema de agravio **b)** en lo tocante a la supuesta incongruencia del Acuerdo reclamado respecto de las respuestas recaídas a las preguntas 1 y 3 en relación con la dictada al planteamiento número 5.

En consecuencia, al resultar **infundados** los temas de agravio formulados por el partido apelante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es que esta Sala Superior **confirme** el Acuerdo CG474/2011.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en atención al oficio remitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al incidente de aclaración de oficio en el expediente SUP-JRC-0309/2011”* identificado bajo la clave CG474/2011.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al partido actor así como a los partidos políticos terceros interesados, en los domicilios señalados en autos; por **correo electrónico** al Consejo General del Instituto Federal Electoral; y, por **estrados** a los demás

interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias a que haya lugar y archívese el presente asunto como totalmente concluido.

Así, por **unanimidad de votos** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Salvador O. Nava Gomar, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SUP-RAP-3/2012**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**