

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-3/2017

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

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

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: ANGEL FERNANDO
PRADO LÓPEZ Y GERARDO RAFAEL
SUÁREZ GONZÁLEZ

Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicta sentencia en el sentido de **revocar** la determinación contenida en el acuerdo **ACQyD-INE-4/2017** emitido el pasado veinte de enero de dos mil diecisiete por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹, al resolver sobre la solicitud de medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017**.

A N T E C E D E N T E S

¹ En adelante INE

De lo narrado por el recurrente en su demanda, así como de las constancias de autos, se advierte:

1. Presentación de denuncia. El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), denunció la comisión de conductas presuntamente contraventoras de la normativa electoral atribuibles a José Guillermo Anaya Llamas, precandidato a la Gubernatura del Estado de Coahuila por el Partido Acción Nacional, así como por dicho partido político, derivado de la difusión del promocional intitulado como **Periódico**, con número de claves **RV00026/2017 (versión televisión)** y **RA00028/17 (versión radio)**, al considerar que su contenido no se circunscribía al proceso de competencia interna del partido denunciado, transgrediéndose el principio de equidad que debe regir todo proceso electoral, solicitando la adopción de medidas cautelares.

Dicha queja quedó registrada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE con la clave **UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017**, considerándose como hechos los siguientes:

- El presunto uso indebido de la pauta correspondiente al periodo de precampaña, atribuible a José Guillermo Anaya Llamas en su carácter de precandidato a Gobernador del Estado de Coahuila por el Partido Acción Nacional, así como a dicho partido político, derivado de la difusión del promocional intitulado como

Periódico, con número de claves **RV00026/2017 (versión televisión)** y **RA00028/17 (versión radio)**.

2. Procedimiento especial sancionador. El diecinueve de enero siguiente, la señalada Unidad Técnica admitió a trámite la denuncia del procedimiento especial sancionador (PES), presentada por el PRI, y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación, ordenando remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del indicado Instituto para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

3. Medidas cautelares. El veinte de enero posterior, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó el acuerdo **ACQyD-INE-4/2017**, en el que declaró procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas. Asimismo, ordenó al partido actor para que sustituyera ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de dicho instituto, en un plazo no mayor de seis horas a partir de la notificación del acuerdo, el promocional en radio y televisión, de igual forma a las concesionarias de radio y televisión que estaban en el supuesto de tal acuerdo, se abstuvieran de difundir el promocional en cuestión.

4. Recurso de revisión. Disconforme con las medidas cautelares otorgadas por la Comisión de Quejas y Denuncias, el recurrente interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP), el veintiuno de enero posterior

ante la Oficialía de Partes del INE, mismo que fue remitido y radicado en esta Sala Superior con la clave **SUP-REP-3/2017**.

5. Turno. En esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente y ordenó su turno a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído fue cumplimentado por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior mediante oficio **TEPJF-SGA/17**.

6. Tercero interesado. Durante el plazo de publicitación del medio de impugnación al rubro indicado, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de tercero interesado, a través de cual realiza formula diversas consideraciones para sostener la determinación controvertida.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió a trámite el medio de impugnación al rubro citado y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3°, párrafo 2, inciso f); 4°, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso b) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se impugna una determinación emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias dentro de un procedimiento especial sancionador, en el cual declaró procedente la solicitud de medidas cautelares solicitadas por el PRI.

2. Procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

2.1. Forma. El recurso se presentó por escrito, se señaló el acuerdo impugnado y la autoridad responsable; los hechos en los que basa la impugnación, los agravios que causa dicha resolución y los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del recurrente.

2.2. Oportunidad. El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador presentado por el PAN fue interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el acuerdo controvertido fue emitido el veinte de enero del año en curso, y en tanto que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que ahora se resuelve, fue interpuesto el inmediato día veintiuno de enero, de ahí que resulta inconcuso su presentación oportuna.

2.3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque quien interpone el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es Francisco Gárate Chapa, quien se ostenta como representante del Partido Acción Nacional (PAN), debidamente acreditado ante el Consejo General del INE, tal como se desprende del informe circunstanciado emitido por la responsable, lo cual resulta suficiente también para tener por satisfecho el requisito de la personería. De ahí que se tengan por colmados los requisitos a estudio.

2.4. Interés. Se advierte que el recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo de veinte de enero de dos mil diecisiete, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias en el expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/9/2017**, a través del cual se determinó procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)², respecto al promocional difundido por el partido político actor.

2.5. Definitividad. El acuerdo controvertido constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causa de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

3. Naturaleza de las medidas cautelares.

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

² En adelante el PRI

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

En consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Lo anterior, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente

conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,

b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho- unida al *periculum in mora* -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria

sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice **una evaluación preliminar** del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente a quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser concedida, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar, es inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la

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

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

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

La Comisión de Quejas y Denuncias es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares y que le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción, evitar la producción de daños

irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

En consecuencia, en ambos casos **deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora trasciende, por lo menos indiciariamente, los límites del derecho o libertad que se consideren violados y si, de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.**

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

4. Agravios. Del escrito recursal se advierte que el partido político recurrente formula, sustancialmente, los siguientes motivos de inconformidad:

Que el acuerdo controvertido carece de una debida fundamentación y motivación, toda vez que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE realiza una inadecuada valoración de los elementos aportados, pues prejuzga sobre el contenido de las pautas al manifestar que debieron referirse al proceso interno de selección de candidatos, situación que desde su

óptica estima arbitraria, pues la normativa electoral lo faculta para ejercer su libertad de expresión determinando el contenido de los promocionales.

Manifiesta que se viola su derecho de autodeterminación y vida interna, al ignorar la autoridad responsable que el método de selección de su candidato para el Estado de Coahuila fue el designación y no el de realización de un proceso interno, por lo que prejuzga el contenido del promocional denunciado de forma anticipada, realizando aseveraciones relativas a que su contenido es contrario a la normativa electoral.

De ahí que considere que la determinación adoptada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE resulta excesiva e ilegal, ya que, del promocional difundido no se desprende que dicho partido realice promoción de candidatura alguna ni señala nombre ni imagen de precandidato o candidato. Además de que realizó una valoración del fondo y contenido del promocional, transgrediendo con ello la esfera de competencia de la autoridad jurisdiccional, a quien le corresponde resolver los procedimientos especiales sancionadores.

5. Estudio de fondo. De acuerdo con lo expuesto por el partido político recurrente, se advierte que su **pretensión** consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, para efecto de que se declare improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada y, por ende, se ordene continuar con la difusión del promocional objeto de denuncia.

La **causa de pedir** radica en que, a su juicio, el acuerdo controvertido carece de la debida fundamentación y motivación, pues estima que la Comisión de Quejas y Denuncias determinó que el promocional denunciado no reunía las características de la propaganda que puede ser difundida por los partidos políticos durante la etapa de precampañas.

Por ende, la cuestión central a dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si es jurídicamente correcta la tesis sostenida por la Comisión responsable, en el sentido de que el promocional denunciado excedió el ámbito del proceso interno del Partido Acción Nacional, pues, desde un análisis preliminar, el contenido de la propaganda correspondía a un periodo distinto al que está programado para difundirse dicho material, lo que actualiza el uso indebido de la pauta del actor, pudiendo generar una inequidad en la contienda electoral, o bien, si como lo sostiene el impetrante, la resolución emitida por la Comisión responsable resulta contraria a derecho, porque del análisis integral de su contenido se advierte que en realidad se trata de propaganda genérica, cuya difusión está permitida en el periodo de precampaña.

A. Marco jurídico aplicable a la propaganda de precampaña

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: **a)** promover la participación del pueblo en la vida democrática, **b)** contribuir a la integración de la representación nacional, y **c)** como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, el Apartado B de la Base III prevé que, en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional.

El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que, los **partidos políticos, precandidatos** y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que **cada partido político decidirá libremente la asignación**, por tipo de precampaña, **de los mensajes que le correspondan**, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión, en precampañas, precisando que dentro de cada proceso electoral local, **los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña**, conforme a lo previsto en el citado Reglamento.

Asimismo, el párrafo 4 establece, que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político **no realizan actos de precampaña electoral interna**, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados **para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.**

Mientras que, el artículo 37 del Reglamento de mérito, señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo

que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

Por su parte, el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Coahuila establece que los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y que el acceso a radio y televisión durante los procesos electorales, se realizarán en los términos establecidos en los ordenamientos anteriormente referidos.

Asimismo, el artículo 169, inciso f), del Código Electoral para la citada entidad federativa dispone, que cuando dentro de los procesos electorales exista un solo precandidato registrado, éste no podrá realizar actos de precampaña en ninguna modalidad y bajo ningún concepto, en tanto que **el partido conservará y ejercerá sus derechos de acceso a radio y televisión difundiéndolos mensajes genéricos en los que no podrá hacer mención, en forma alguna al precandidato único.**

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de

obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que **durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos** a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas, debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

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

En el acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión durante las precampañas, por regla general, la propaganda se dirige a sus militantes o simpatizantes con la finalidad de definir las personas que postularán en las candidaturas a los cargos de elección popular, por lo cual, en

los mensajes que difunden a través de los tiempos en radio y televisión promueven de forma equitativa a las y los precandidatos, quienes tienen la encomienda de dar a conocer sus propuestas, indicando claramente mediante gráficos o auditivos, su calidad de precandidato o precandidata.

Sin embargo, también está permitido que los partidos políticos puedan difundir mensajes de contenido genérico, en los cuales posicionen al partido como tal. En esos mensajes, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular³ dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

B. Consideraciones de la Comisión responsable. Las razones expuestas por la Comisión para declarar procedentes las medidas cautelares fueron:

- Que el **contenido** del promocional controvertido **no se ajustaba a la naturaleza de la propaganda de precampaña** y, por ende, no podría ser difundida durante esa etapa del proceso electoral local, ya que solamente se limitaba a realizar una crítica al PRI y a Humberto Moreira, Ex Gobernador del estado de Coahuila, al referir:

³ Al respecto resulta ilustrativa la tesis XXIV/2016 del rubro siguiente: **PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO.**

así gobierna el PRI, con gasolinazos, corrupción y falsas promesas. Durante mucho tiempo saquearon Coahuila, un estado donde la pobreza y el desempleo, aumentaron por la falta de desarrollo. Coahuila no puede ni debe seguir por el camino de los endeudamientos injustificados, sin que se advierta alguna relación entre el contenido y el proceso interno de selección de candidatos, para obtención de apoyo para algún precandidato, o bien, que se expongan las precandidaturas registradas a efecto de dar a conocer a los militantes los perfiles de éstos.

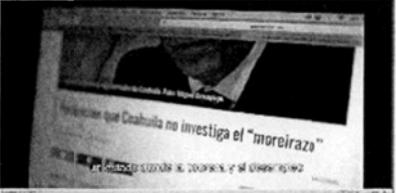
- El **contenido** del promocional excedía el ámbito del proceso interno de selección de candidatos, pues se hacen señalamientos auditivos y visuales al PRI y a su forma de gobernar, lo que escapa del objetivo de la precampaña.
- Del análisis preliminar de los promocionales denunciados se advertía que el **contenido de los mismos correspondía a un periodo distinto al que estaba programado para difundirse dicho material**, lo que actualizaba el uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional.
- Por tanto, consideró que el promocional denunciado no cumplía con los requisitos exigidos en material electoral para su difusión en la etapa de precampañas del proceso electoral local de Coahuila 2016 – 2017, pues podía

generar una inequidad en la contienda electoral al no tener ninguna relación con la etapa de precampaña o un proceso interno de selección, sino que su contenido podía ser considerado como de campaña.

C. Contenido del promocional

Resulta pertinente insertar a continuación, el contenido del promocional denunciado:

Imágenes	Trascripción del audio
	<p>"Así gobierna el PRI,</p>
	<p>con gasolinazos</p>
	<p>con corrupción y falsas promesas.</p>

	<p>Durante mucho tiempo saquearon Coahuila,</p>
	<p>un estado donde la pobreza y el desempleo</p>
	<p>aumentaron por falta de desarrollo.</p>
	<p>Coahuila no puede,</p>

 <p>de los endeudamientos injustificados.</p>	<p>de los endeudamientos injustificados.</p>
 <p>En Coahuila somos más los que queremos</p>	<p>En Coahuila somos más los que queremos</p>
 <p>cambiar el rumbo.</p>	<p>cambiar el rumbo.</p>
 <p>Si hay de otra,</p>	<p>Si hay de otra,</p> 



D. Consideraciones de esta Sala Superior

Son sustancialmente **fundados** los agravios expuestos por el partido recurrente, toda vez que, del análisis preliminar, no se advierte que el contenido del mensaje difundido trascienda los límites establecidos en la normativa electoral para la difusión de la propaganda de precampaña.

En efecto, en un estudio preliminar, se advierte que el mensaje se dirige a manifestar la posición ideológica crítica que sustenta el Partido Acción Nacional respecto de la gestión gubernamental en la entidad federativa en la que está pautado dicho promocional.

El análisis integral –bajo un enfoque preliminar y cautelador– del citado promocional permite advertir que, en principio, su contenido podría corresponder a la naturaleza de la denominada propaganda política, en la

cual los mensajes tienen un contenido genérico, orientado a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, **críticas** y propuestas que permitan la participación de la ciudadanía el debate público sobre temas de interés general o relevantes en el sistema democrático, toda vez que la línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento del Partido Acción Nacional, a manera de crítica, frente a la gestión del gobierno en dicha entidad federativa a partir de alusiones genéricas a la situación de ciertos temas de relevancia nacional y local.

Por otra parte, debe tomarse en consideración, que el lapso concedido a los partidos para la difusión de la propaganda de precampaña no siempre coincide con los plazos previstos al interior de los partidos para el desarrollo de sus procesos internos, dado que a los partidos se les concede un periodo único y conjunto para la difusión de sus mensajes de precampaña en radio y televisión. Por ende, es válido que tales entes políticos definan la difusión de este tipo de mensajes (genéricos) durante la precampaña, cuando todavía no tienen definidos los precandidatos que participarán en el proceso interno, o bien, cuando se actualiza el supuesto normativo previsto en el numeral 169, inciso f) del Código Electoral para el Estado de Coahuila, con relación al artículo 13, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral nacional.

De esta forma, en ejercicio del derecho que tienen los partidos para definir el contenido de los mensajes que les corresponda en el tiempo de precampaña y de su derecho a la libertad de expresión, se difundió el promocional en cuestión, el cual, en principio y bajo un análisis cautelar, corresponde con la naturaleza de la propaganda genérica que pueden difundir los partidos políticos en ese periodo.

No obsta a la anterior conclusión, que en el mensaje no se haga una referencia específica al proceso interno de selección del PAN, porque como se dijo, en ciertos supuestos, la normativa permite que los partidos políticos definan la difusión de mensajes de contenido genérico durante el tiempo de precampaña, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no podría considerarse que existe un uso indebido de la pauta.

Por lo anterior, al momento de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar debe valorarse el derecho que asiste a los partidos políticos a difundir mensajes de contenido genérico durante el periodo de precampaña, a fin de no restringir ese derecho, y dejar para la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador la determinación sobre la existencia de la infracción alegada por el denunciante.

En el caso, además debe considerarse que fue hasta el veintidós de enero del presente año, cuando el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, emitió la “invitación” a la ciudadanía en general y a los militantes de dicho partido político, a participar en el proceso de selección **vía designación** para la elección de la candidatura al cargo de Gobernador en el Estado de Coahuila, para el proceso electoral ordinario local 2016 – 2017, en curso en la citada entidad federativa. En dicha invitación se dispuso expresamente que los aspirantes que se hubieren registrado en el indicado proceso de designación, y cuyo registro hubiere sido declarado como procedente, podrían realizar actividades de precampaña a partir de la declaración de procedencia del mismo⁴.

Por lo que, si el acuerdo controvertido mediante el cual se otorgaron las medidas cautelares solicitadas por el PRI, fue emitido el veinte de enero del presente año, sin que el proceso de selección vía designación de la

⁴ Véase en la siguiente dirección de internet: http://www.pancoahuila.org.mx/wp-content/uploads/2017/01/registro_gobernador.pdf

candidatura al cargo de gobernador en el Estado de Coahuila del Partido Acción Nacional a esa fecha hubiere iniciado, resulta inconcuso que el instituto político denunciado se encontraba en aptitud de poder presentar a la ciudadanía mensajes que, en principio pueden corresponder con la naturaleza de propaganda de contenido genérico, tal y como ha quedado acreditado.

Entonces, si desde un enfoque preliminar, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que el contenido del promocional denunciado puede coincidir con la naturaleza genérica de la propaganda que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión durante la precampaña, es claro que no se surten los supuestos exigidos para la procedencia de una medida cautelar; de ahí que resulten fundados los agravios.

Por ende, lo conducente es **revocar** el acuerdo controvertido dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento especial sancionador a través del cual se estimó procedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional.

R E S O L U T I V O

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo impugnado.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO